

## **Völkerrecht II**

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

### **1. Teil: Einführung und Wiederholung**

#### **§ 1. Grundbegriffe des Allgemeinen Völkerrechts (Völkerrechtssubjekte, Rechtsquellen, Grundlegende Prinzipien)**

##### **1. Begriff des Völkerrechts**

Völkerrecht lässt sich definieren als die Gesamtheit der rechtlichen Regeln über die hoheitlichen Beziehungen, die zwischen Staaten, Internationalen Organisationen und anderen Völkerrechtssubjekten bestehen, einschließlich der von der Internationalen Gemeinschaft anerkannten Rechte und Pflichten Einzelner oder Gruppen von Einzelnen. Diese Definition spiegelt zugleich die Entwicklung des Völkerrechts wider: Während das klassische Völkerrecht als reines zwischenstaatliches Recht nur Staaten als Rechtssubjekte kannte und sich als Recht staatlicher *Koexistenz* auf Regeln über das Staatsgebiet, Gebietserwerb, Gesandte sowie (in Ansätzen) auf die Führung von Kriegen und die Nutzung der Meere beschränkte, änderte sich dies im 20. Jahrhundert grundlegend. Vor allem seit Ende des Zweiten Weltkriegs wurde das Anwendungsgebiet des Völkerrechts auf immer weitere Bereiche zwischenstaatlicher Beziehungen erstreckt und zugleich verdichtet. Durch die Anerkennung Internationaler Organisationen als Völkerrechtssubjekte und die Einsicht von der Notwendigkeit aufeinander abgestimmten Handelns wandelte sich das Völkerrecht zum Recht der *Koordination* der Handlungen von Staaten und Internationalen Organisationen zum Zweck des Erreichens gemeinsamer Ziele. Ferner entwickelte das Völkerrecht Regeln, welche die Ausübung staatlicher Gewalt gegenüber Individuen regelte (Menschenrechte; Entwicklung menschenrechtlicher Standards; siehe hierzu Teil 5, § 11 dieser Vorlesung). Gegenwärtig wandelt sich das Völkerrecht zu einem Recht der *Kooperation* von Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten mit dem Ziel der Erhaltung und Förderung von *common goods* (besonders deutlich im Friedenssicherungs- und Umweltrecht): Die stetig steigende

Interdependenz der Staaten und die Notwendigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit legen den Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten zunehmend Rechte und Pflichten auf, die nicht zuletzt auch zu einer Beschränkung staatlicher Souveränität führen. Das Völkerrecht regelt dabei aber ausschließlich diejenigen Beziehungen der Staaten, die sich aufgrund ihrer hoheitlichen Natur oder nach dem Willen der beteiligten Staaten dem Zugriff eines nationalen Rechtes entziehen.

## 2. Völkerrechtssubjekte

Die im Zeitalter der Globalisierung deutlich gestiegene faktische Bedeutung von Individuen, Gruppen von Individuen, (*international*) *non-governmental organizations* [(NGOs), dies sind internationale Organisationen, die nicht auf ein zwischenstaatliches Abkommen zurückgehen; vgl. Art. 1 der *European Convention on Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations* von 1986] und transnationalen Unternehmen hat zu deren Anerkennung (durch die Staaten) als partielle Völkerrechtssubjekte geführt. Ungeachtet der gestiegenen Bedeutung dieser *non-state actors* für die internationalen Beziehungen und das Völkerrecht bleiben die Staaten aber immer noch die faktisch und rechtlich wichtigsten Völkerrechtssubjekte.

In seinem Kern ist Völkerrecht immer noch die Rechtsordnung der Beziehungen zwischen den Staaten; diese haben – im Gegensatz zu anderen Völkerrechtssubjekten – umfassende Rechtspersönlichkeit (Beispiel: nur Staaten können Mitglied der Vereinten Nationen sein, Art. 3 und 4 SVN). Der völkerrechtliche Staatsbegriff beruht immer noch auf der „Drei-Elemente-Lehre“ (*Georg Jellinek*):

- (1) Staatsgebiet als territoriales Substrat (abgegrenzter Teil der Erdoberfläche einschließlich der darüber liegenden Luftsäule und des darunter liegenden Erdbodens sowie ggf. – ein Küstenmeer von bis zu 12 Seemeilen Ausdehnung),
- (2) Staatsvolk als personelles Substrat (auf Dauer angelegter Zusammenschluss von Menschen – den Staatsangehörigen – unter einer gemeinsamen Herrschafts- und Rechtsordnung) und
- (3) Staatsgewalt als organisatorische Klammer (ein Mindestmaß an effektiver Sicherung der staatlichen Ordnungsaufgaben nach innen und der Handlungsfähigkeit nach außen- Problemfall: *failed states*; zunehmend werden demokratische (Binnen)-Strukturen verlangt, dabei geht es aber um eine Anforderung an die Staatsgewalt, nicht schon um eine Voraussetzung der Staatlichkeit schlechthin).

Nach heute h.M. ist das Bestehen von Staatlichkeit unabhängig von einer eventuellen Anerkennung durch andere Staaten; dieser kommt keine konstitutive, sondern nur deklaratorische Wirkung zu. Für das Entstehen neuer Staaten und, abgesehen von Fällen völkerrechtswidriger Annexion, auch ihren Untergang ist auf das Bestehen effektiver Staatsgewalt abzustellen.

Internationale Organisationen als Ort zwischenstaatlicher Zusammenarbeit können ihre ihnen von den Mitgliedstaaten übertragenen Aufgaben nur erfüllen, wenn ihnen die hierfür notwendigen Rechte und Pflichten (gegenüber Mitglied- wie Drittstaaten) zustehen; insofern ist zugleich auch ihre Rechtspersönlichkeit beschränkt. Im Unterschied zu Staaten genießen sie die partielle Völkerrechtssubjektivität grundsätzlich nur gegenüber denjenigen Staaten, die ihre Rechtspersönlichkeit anerkannt haben (partikuläre Völkerrechtssubjektivität). Weitere partielle Völkerrechtssubjekte sind Verbände mit faktischer Hoheitsgewalt (Bürgerkriegsparteien), Individuen (Menschenrechte und Völkerstrafrecht), Bevölkerungsgruppen (Minderheiten) und transnationale Unternehmen.

### **3. Völkerrechtsquellen**

Unter *Völkerrechtsquellen* ist die Herkunft von Normen des Völkerrechts zu verstehen. Eine allseits akzeptierte Liste der Völkerrechtsquellen findet sich in Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut: Völkerrechtliche Verträge, Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze; Hilfsmittel zur Ermittlung von Völkerrecht sind richterliche Entscheidungen und die Lehre (Rechtserkenntnisquellen). Die Grundzüge des Völkervertragsrechts sind in der gewohnheitsrechtlich geltenden Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK, BGBl. 1985 II, S. 926) kodifiziert. Verträge umfassen – im Unterschied zu bloßen politischen Absichtserklärungen – rechtlich verbindliche, d.h. auch durchsetzbare Regeln. Völkergewohnheitsrecht wird definiert als Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung. Es handelt sich also um Rechtssätze, die objektiv auf einer allgemeinen – *quasi-universellen* – Übung (*consuetudo*) und subjektiv auf einer dieser Übung entsprechenden Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) beruhen. Auch regionales Gewohnheitsrecht ist möglich. Durch beharrlichen Widerspruch (*persistent objector*) kann sich ein Staat der Bindung an eine gewohnheitsrechtliche Norm entziehen, sofern diese nicht den Rang von *ius cogens* (zwingendes Recht) hat. Die meisten allgemeinen Rechtsgrundsätze entstammen dem Privatrecht (Haftung für und Ersatz von Schaden, Verwirkung, Billigkeit, Treu und Glauben sowie Grundlagen des Prozessrechts).

Mit der Mitgliedschaft in der internationalen Staatengemeinschaft sind grundlegende Rechte und Pflichten verbunden, die in der UN-Charta genannt und in der *Friendly-Relations-Declaration* von 1970 konkretisiert sind: Letztlich lassen sich die meisten von ihnen auf den in Art. 2 Nr. 1 SVN festgeschriebenen Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten zurückführen, der sich insbesondere in den Prinzipien der territorialen Integrität und der Gewährleistung politischer Unabhängigkeit äußert, die durch das Gewalt- und das Interventionsverbot (im Zuge der zunehmenden Einschränkung staatlicher Souveränität eingeschränkt z.B. durch die Menschenrechte) geschützt werden. Hinzu kommen die Gebote der friedlichen Streitbeilegung, der Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten nach Treu und Glauben sowie – immer wichtiger – der zwischenstaatlichen Kooperation.

## **Völkerrecht II**

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

### **2. Teil: Das Recht der Staatenverantwortlichkeit**

Das Recht der Staatenverantwortlichkeit (state responsibility) regelt die Folgen von völkerrechtswidrigen Tatbeständen, die einem Staat zuzurechnen sind. Dabei entspricht es einem völkergewohnheitsrechtlichen Prinzip, dass ein Staat für ihm zurechenbare Handlungen, die gegen eine völkerrechtliche Verpflichtung verstoßen, dem oder den verletzten Völkerrechtssubjekten verantwortlich ist. Es ist bislang noch nicht völkervertraglich kodifiziert, stellt also Gewohnheitsrecht dar; andererseits ist durch die nunmehr fast 50-jährige Beschäftigung der *International Law Commission* (ILC) [eine von den Vereinten Nationen im Jahre 1948 eingerichtete Kommission mit dem Auftrag zur Kodifizierung und Fortentwicklung des Völkerrechts], die sich in mehreren Entwürfen für ein vertragliches Regime niederschlug, eine verhältnismäßig sichere Grundlage geschaffen worden. Voraussetzung für die Begründung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit eines Staates ist danach zunächst die Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht durch Tun oder Unterlassen (Verletzung einer *Primärnorm*). Das eigentliche Recht der Staatenverantwortlichkeit bilden diejenigen *Sekundärnormen*, die den völkerrechtlichen Unrechtstatbestand (*Delikt*), seine möglichen Rechtfertigungsgründe und schließlich die *Rechtsfolgen* bestimmen.

#### **§ 2. Völkerrechtliches Delikt**

Nach Völkergewohnheitsrecht wie es sich im ILC-Entwurf vom Juli 2001 ([http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf)) niederschlägt, verlangt der völkerrechtliche Unrechtstatbestand die rechtswidrige Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht, die dem Staat zuzurechnen ist und auf einer Handlung oder einem Unterlassen beruhen kann. Die ILC – und ihr folgend die h.M. – verlangt für das Vorliegen eines völkerrechtlichen Delikts also ein rechtswidriges Verhalten; die Gefährdungshaftung für nicht verbotenes, aber stark risikobehaftetes Handeln stellt einen

Sonderkomplex dar. Zurechenbar sind einem Staat die Handlungen seiner Organe; dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn sie ihre Kompetenzen überschreiten (*ultra vires* – Handlungen). Handeln Privater und nicht-staatlicher Gruppierungen ist einem Staat grundsätzlich nicht zuzurechnen, es sei denn, dieses Handeln erfolgt mit Duldung oder gar im Auftrag staatlicher Organe (z. B. bei effektiver Lenkung oder Kontrolle der konkreten Operationen, siehe hierzu Art. 11 des ILC - Entwurfs). Hiervon zu unterscheiden sind Fälle, in denen ein Staat seinen besonderen Schutzpflichten, z.B. gegenüber Diplomaten, nicht nachkommt (*Teheraner Geiselfall*, ICJ Reports 1980, 3, Vereinigte Staaten gegen Iran). Bezüglich stark risikobehaftetem Verhalten Privater (grenznahe Kraftwerk) trifft einen Staat nur eine Überwachungspflicht, deren Verletzung staatliche Haftung begründet. Umstritten ist, ob völkerrechtliches Unrecht *Schuld* voraussetzt. Nach wohl h.M. bedarf es keines vorwerfbaren Verhaltens, wenn ein Staat die Gewährleistung eines bestimmten Erfolgs übernimmt (Garantiehaftung), sonst ist aber die Verletzung eines objektiven Sorgfaltsmaßstabes (*due diligence*) gefordert; eine eigenständige Feststellung der Vorwerfbarkeit unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse des jeweiligen Staates ist dann nicht notwendig. Frühere Entwürfe der ILC kannten eine besondere Kategorie völkerrechtlicher Delikte, nämlich völkerrechtliche Verbrechen (*international crimes*). Sie betrafen die Verletzung von Primärnormen von besonderer Wichtigkeit für die Staatengemeinschaft, in der Regel also Normen im Rang von *ius cogens* (z. B. Aggression, Sklaverei, Völkermord, Apartheid). Durch die Verletzung einer solchen Norm mit in der Regel *erga omnes*-Wirkung wären alle Staaten zu Reaktionen ermächtigt gewesen. Die nunmehr gefundene Regelung für *serious breaches* von *ius cogens*-Normen beschränkt den Kreis der reaktionsbefugten Staaten deutlich. Das Völkergewohnheitsrecht regelt bislang nur unvollständig die staatliche Haftung für riskantes, aber nicht rechtswidriges Handeln in der Form der Gefährdungshaftung. Zwar liegt inzwischen ein entsprechender Entwurf der ILA [der International Law Association / Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht - international NGO] vor, doch scheint dieser die sonst eingennommene Trennung zwischen Haftung für rechtswidriges und rechtmäßiges, aber riskantes Handeln zu verwischen. Eine vertraglich vorgesehene Gefährdungshaftung besteht aufgrund eines einschlägigen Abkommens von 1972 (BGBl. 1975 II 1210) für durch den Absturz von *space objects and their components* auf die Erde verursachte Schäden. Die Folgen dieser fehlenden Regelung der Gefährdungshaftung für solche *ultra-hazardous activities* werden dadurch gemindert, dass insoweit schon Verletzungen des „Standes der Technik“ eine Rechtswidrigkeitshaftung begründen (siehe

hierzu auch die im Jahre 2001 vorgelegten *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*, Report of the ILC, Fifty-third Session, 2001).

### § 3. Rechtfertigungsgründe

Rechtfertigungsgründe schließen die Verantwortlichkeit eines Staates aus, indem der völkerrechtliche Pflichtenverstoß gerechtfertigt wird. Zu ihnen zählen *Selbstverteidigung* im Einklang mit der UN-Charta, Höhere Gewalt (*force majeure*) wie z.B. Naturkatastrophen und *Notstand* (gemäß Art. 25 ILC-Entwurf ist die Nichterfüllung nicht zwingender Normen des Völkerrechts ausnahmsweise zulässig, wenn dies zur Sicherung wesentlicher staatlicher Interessen, die schwerer wiegen als die der Staatengemeinschaft, notwendig ist; die Notstandslage darf aber nicht selbst verschuldet sein) und *Repressalien*. Mit einer Repressalie reagiert ein Staat mit einem an sich völkerrechtswidrigen Handeln auf die Völkerrechtsverletzung eines anderen Staates mit dem Ziel, diesen zu völkerrechtsgemäßem Verhalten und zur Erfüllung von Ansprüchen auf Wiedergutmachung zu zwingen (Art. 49 ILC-Entwurf). Eine rechtmäßige Repressalie muss gewaltfrei und verhältnismäßig sein. Im Unterschied zu Repressalien sind *Retorsionen* „unfreundliche“, aber nicht völkerrechtswidrige Gegenmaßnahmen (Einstellung von nicht vertraglicher geschuldeter Entwicklungshilfe). Rechtsverletzungen, die einen *serious breach* einer *ius cogens* darstellen oder Normen mit *erga omnes*-Wirkung betreffen, ermächtigen unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. Art. 48 ILC-Entwurf) sämtliche Mitglieder der Staatengemeinschaft zu Repressalien. Ausgeschlossen ist der Rückgriff auf Repressalien, falls die zunächst verletzte Norm einem *self-contained regime* angehört (so der IGH im *Teheraner Geiselfall* für das Recht auf diplomatische Beziehungen, ICJ Report 1980, 38 ff.); für die Annahme des Bestehens solcher *self-contained regimes* sollten aber hohe Anforderungen gelten, da die vertraglich vorgesehenen Reaktionsmechanismen häufig wenig wirksam erscheinen (z.B. im Bereich der internationalen Menschenrechtsverträge). Ein haftungsbegründender Verstoß kann zudem nicht angenommen werden, wenn der betroffene Staat mit dem Handeln einverstanden war oder die Parteien einig darüber sind, dass zwischen ihnen keine Ansprüche wegen eines völkerrechtlichen Delikts zur Anwendung kommen sollen (*volenti non fit injuria*).

#### § 4. Rechtsfolgen

Ein völkerrechtliches Delikt verpflichtet zur Beseitigung des völkerrechtswidrig verursachten Zustands und zur Wiedergutmachung. Geschuldet ist in erster Linie die Wiederherstellung des *status quo ante* (Naturalrestitution; sog. *restitutio in integrum*, vgl. Art. 35 ILC-Entwurf); wo dies nicht möglich ist, kann auch Wertersatz geleistet werden (umstritten, da teils auch ein Wahlrecht des Geschädigten bzw. Schädigers angenommen wird). Die Pflicht zur Wiedergutmachung kann auch immaterielle Formen der Genugtuung (Entschuldigung) umfassen.

Bei Verletzung einer zwingenden Norm des Völkerrechts im Sinne von Art. 40 des ILC-Entwurfs gelten besondere Regelungen. Demnach sollen alle Staaten zusammenwirken, um mit rechtmäßigen Mitteln diese Völkerrechtsverletzung zu beenden und kein Staat soll die durch eine solche schwerwiegende Verletzung des Völkerrechts geschaffene Situation anerkennen oder ihre Aufrechterhaltung unterstützen, Art. 41 ILC-Entwurf. Das geltende Völkergewohnheitsrecht geht noch nicht so weit und lässt es zu, an diese tatsächliche, auf einer Völkerrechtsverletzung beruhende Situation Rechtsfolgen zu knüpfen, wenn diese von der jeweiligen Völkerrechtsverletzung abstrahieren. Dies gilt insbesondere, wenn es im Interesse der einzelnen Menschen oder von Personengruppen liegt.

**Völkerrecht II**

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

**3. Teil: Das Recht der Internationalen Organisationen**

*Internationale Organisationen* sind zwischenstaatliche Organisationen, deren Mitglieder Staaten und andere Völkerrechtssubjekte sind (*intergovernmental organisations*). Hierin unterscheiden sie sich von den *non-governmental organisations* (NGOs) als internationale Zusammenschlüsse privatrechtlich verfasster (nationaler) Organisationen, die auch nicht auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhen (z.B. *Amnesty International* oder *Greenpeace*). NGOs leisten einen ganz erheblichen Beitrag zur tatsächlichen Durchsetzung des Völkerrechts, insbesondere durch Ermittlung von Tatsachen (*fact finding*) und Vorbereitung von bzw. Mitwirkung an der Formulierung völkerrechtlicher Verträge (*standard setting*); in jüngerer Zeit werden sie vermehrt auch zur Überwachung völkerrechtlicher Verpflichtungen herangezogen. Vor allem in diesem Zusammenhang wird NGOs zunehmend (partielle) Völkerrechtssubjektivität zugestanden. Die NGOs als internationale Verbandseinheiten sind als unabhängige, auf Dauer angelegte, organisierte, nichtgewerbliche und nichtstaatliche Vereinigungen zu qualifizieren, die entsprechend ihrer jeweiligen Satzung Personen oder Vereinigungen/Verbänden verschiedener Nationalitäten zugänglich sind und internationale Verbandsinteressen wahrnehmen.

Erste Formen von IOs finden sich im 19. Jahrhundert (Internationale Flusskommissionen und Verwaltungsunionen wie z.B. ITU (1865) und UPU (1874)). Eine erhebliche Zunahme ihrer Bedeutung erfolgte mit der Gründung des *Völkerbundes* und der *International Labour Organisation* (beide 1919). Der entscheidende Durchbruch geschah 1945 mit der Gründung der *Vereinten Nationen* und der mit ihr verbundenen Sonderorganisationen. Seither kam es zur Gründung einer Fülle von IOs auf universeller und regionaler Ebene. Gemeinsam ist allen internationalen Organisationen ihr Ursprung, der in dem zunehmenden Zwang zur internationalen institutionalisierten Kooperation zu sehen ist und der seinerseits auf die anwachsenden internationalen Verflechtungen zurückgeführt wird.

Nach dem sachlichen Wirkungsbereich lassen sich *generelle* und *spezifische IOs* unterscheiden: *IOs* mit generellem Wirkungsbereich (auf universeller Ebene UNO, auf regionaler Ebene OAS, OAU und wohl auch OSZE) dienen in erster Linie der Friedenssicherung im weitesten Sinne; spezielle Organisationen sind die Sonderorganisationen der UNO (z.B. ILO, UNESCO, WHO), aber auch solche universellen und regionalen *IOs*, die sich mit bestimmten Politikbereichen beschäftigen (Zusammenarbeit in den Bereichen Technik – ITU, UPU – und Verkehr – ICAO, IMO; Handel und Wirtschaft – NAFTA, OECD, WTO; Menschenrechte – Europarat; Sicherheit – NATO). Ein Sonderfall sind *supranationale Organisationen* wie die *Europäische Union* als Rechtsnachfolgerin der *Europäischen Gemeinschaften*.

Eine allseits akzeptierte Definition von *IOs* gibt es nicht; zumeist werden zwei Elemente verlangt: (1) Bestehen eines Gründungsvertrags (Einigung der Gründungsmitglieder auf dem Gebiet des Völkerrechts; regelmäßig multilateraler Vertrag der Gründungsstaaten), geschlossen von mindestens zwei Völkerrechtssubjekten (Staaten), und (2) die Fähigkeit, durch eigene Organe einen selbständigen Willen zu formen und nach außen zu vertreten.

## **§ 5. Rechtspersönlichkeit Internationaler Organisationen**

*IOs* besitzen – im Gegensatz zu Staaten – nur *partielle*, d.h. begrenzt auf den jeweils vertraglich festgelegten Organisationszweck, und *partikuläre* bzw. *relative Völkerrechtssubjektivität*, d.h. nur gegenüber den Völkerrechtssubjekten, die entweder Mitglieder der IO sind oder deren Völkerrechtssubjektivität explizit oder implizit, z.B. durch Abschluss von Verträgen, anerkannt haben (vgl. das Gutachten des IGH im *Bernadotte-Fall* vom 11. April 1949 über den Ersatz von im Dienste der Vereinten Nationen erlittenen Schäden, ICJ Reports 1949, 174). Damit ist ein wesentliches Merkmal für die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen, dass sie mit der selbständigen Wahrnehmung eigener Aufgaben betraut sind, die sich aus dem Gründungsvertrag ergeben. Folglich werden die *IOs* so mit eigenen Kompetenzen zur Erfüllung ihrer Aufgaben ausgestattet (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung). Anders als bei Staaten ist die Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität daher *konstitutiv* und nicht nur *deklaratorisch*. Eine Ausnahme bildet –wegen ihres fast alle Staaten umfassenden Mitgliederbestandes – nach h.M. allein die UNO: Ihr wird – wie Staaten – zumeist *absolute Völkerrechtssubjektivität* zugestanden, die allen Staaten gegenüber unabhängig von einem diesbezüglichen Konsens

besteht. Die Geltung einer entsprechenden gewohnheitsrechtlichen Norm konnte bislang nicht verzeichnet werden, eine mögliche Entstehung bleibt daher abzuwarten.

Von der Völkerrechtssubjektivität zu unterscheiden ist die Fähigkeit, völkerrechtlich tätig zu sein (Völkerrechtsfähigkeit: Fähigkeit, Inhaber von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein): Zwar sind jedenfalls Staaten als Völkerrechtssubjekte fast auch immer auch in der Lage, völkerrechtlich wirksam zu handeln (Handlungsfähigkeit), doch zeigen der Fall des Deutschen Reichs nach 1945 und das Phänomen des *failed state* (Somalia), dass es ausnahmsweise auch völkerrechtlich nicht handlungsfähige Völkerrechtssubjekte geben kann. Durch das Fehlen der Handlungsfähigkeit wird aber die Rechtsfähigkeit nicht berührt. Die Handlungsfähigkeit ist mithin kein konstitutives Merkmal der Völkerrechtssubjektivität. Völkerrechtsfähigkeit (Völkerrechtspersönlichkeit) wird *IOs* entweder ausdrücklich im Gründungsvertrag (vgl. z.B. Art. 47 EUV (ehemals § 281 EGV) sowie Art. 184 EA) zugesprochen oder ergibt sich implizit aus den vertraglichen Vorschriften über Rechte und Pflichten, vor allem die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Die Beispiele von OSZE und EU zeigen, dass institutionalisierte Formen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit in einem Prozess Völkerrechtssubjektivität und –fähigkeit erwerben können. Lange war es strittig, ob auch die EU und nicht nur die EG Rechtspersönlichkeit besitzt. Mit dem Vertrag von Lissabon ist nun festgelegt, dass die EU Rechtspersönlichkeit innehat und als Rechtsnachfolgerin der EG eintritt gem. Art. 1 Abs. 3 EUV n.F.

Die Rechts- und Geschäftsfähigkeit einer *IO* im nationalen Recht (z.B. Erwerb von Vermögen) ist – für die jeweiligen Mitgliedstaaten – entweder im Gründungsvertrag festgelegt (z.B. Art. 335 AEUV (ehemals 282 EGV) oder folgt implizit aus deren Verpflichtung, der *IO* die Erfüllung ihrer vertraglich übertragenen Aufgaben auch innerstaatlich faktisch zu ermöglichen. Gegenüber Drittstaaten ist insofern, falls kein spezieller Vertrag (z.B. Sitzstaatübereinkommen) vorliegt, das nationale Recht entscheidend.

## **§ 6 Entstehung und Tätigkeit Internationaler Organisationen, einschließlich Haftung**

*IOs* entstehen in der Regel mit dem Inkrafttreten des jeweiligen Gründungsvertrags (Satzung der *IO*) (Ausnahme: OSZE, die keinen Gründungsvertrag besitzt, hier „Hineinwachsen“ in Stellung einer *IO*, dokumentiert durch den Wandel der Bezeichnung von KSZE zu OSZE). Bei den Gründungsverträgen handelt es sich um völkerrechtliche Verträge, auf die gemäß der nahezu wortgleichen Art. 5 WVK von 1969 und der WVKIO von 1986 diese Vertragskonventionen und somit die allgemeinen Regeln über die völkerrechtlichen Verträge

Anwendung finden. Die Beendigung des Bestehens einer *IO* ergibt sich entweder aus einer vertraglich festgelegten, zeitlichen Begrenzung (z.B. Art. 97 EGKSV: 50 Jahre, d.h. bis 2001) oder aus einem entsprechenden gemeinsamen Willen aller Mitgliedstaaten als „Herren des Vertrags“. Sofern der Gründungsvertrag nichts anderes vorsieht, richtet sich auch die Beendigung einer *IO* und damit des Gründungsvertrages gemäß Art. 5 WVK/WVKIO nach den Art. 54-64 WVK/WVKIO.

Um ihre vertraglichen Aufgaben erfüllen zu können, müssen die *IOs* in der Regel Recht setzen können. Diese Befugnis kann sich explizit und implizit aus dem Gründungsvertrag (Primärrecht) ergeben. Die Wirkung dieses Sekundärrechts hängt von dem vertraglich bekundeten Willen der Mitgliedstaaten ab: Sie reicht von einem bloßen „Angebot“ zur Ratifikation der in der jeweiligen *IO* erarbeiteten Verträge über verschieden stark ausgeprägte Formen von Verbindlichkeiten (vor allem grundsätzliche Verbindlichkeit mit der Möglichkeit eines *opting-out*) bis hin zur strikten Verbindlichkeit (Beschlüsse des Sicherheitsrats nach dem VII. Kapitel der UN-Charta oder Sekundärrecht der EU). Das Ausmaß der Vertragsschlussfähigkeit einer *IO* bestimmt sich entweder ausdrücklich nach dem Gründungsvertrag oder konkludent nach der *implied powers*-Lehre, d.h. sie reicht so weit, wie es zur effektiven Wahrnehmung der vertraglich übertragenen Aufgaben erforderlich ist (ICJ, Bernadotte-Fall, ICJ Rep. 1949, 182). Wegen ihrer Organisationsgewalt haben alle *IOs* die Befugnis zur Rechtsetzung im Innenbereich (z.B. Erlass von Geschäftsordnungen).

Aus der Völkerrechtssubjektivität von *IOs* folgt, dass sie für die Verletzung völkerrechtlicher und ggf. auch privatrechtlicher Pflichten haften. Seit 2001 beschäftigt sich auch die ILC mit einem Vertragsentwurf über das Regime der Verantwortlichkeit der *IO*. Da die Mitgliedstaaten der *IO* Völkerrechtssubjektivität sowie zur Wahrnehmung dieser Fähigkeit auch Handlungsfähigkeit eingeräumt haben, wurde ihr zugleich die Fähigkeit zur Verletzung solcher Rechte und Pflichten übertragen (der gesonderten Feststellung einer Deliktsfähigkeit der *IO* bedarf es nicht). Ob die Mitgliedstaaten für Akte einer *IO* haften können, ist umstritten: Grundsätzlich tendieren Praxis und Lehre zu einer Alleinhaftung der *IO* (Tendenz zum Haftungsausschluss). Ein Haftungsdurchgriff kommt ausnahmsweise wegen des Schutzes von Gläubigern in Betracht (bewusst unzureichende Ausstattung mit Kapital oder Duldung riskanter Vorhaben, vgl. hierzu 1985 der Zusammenbruch des Internationalen Zinnrats (*International Tin Council*, s. etwa House of Lords, *Rayner v. Department of Trade*, (1990) 2 A.C. 418, beendet durch außergerichtliche Streitbeilegung) oder bei besonders gefährlichen Aktivitäten (vertraglich vereinbart etwa in Art. VI i.V.m. VII des Weltraumvertrags von 1967 und in Art. XXII Abs. 3 des Übereinkommens über die

völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände von 1972). Die Tätigkeit von *IOs* wird überwiegend durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert und umfasst die Kosten ordentlicher wie außerordentlicher Maßnahmen (ICJ Reports 1962, 151).

## **§ 7. Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen**

Mitglieder von *IOs* können nur Völkerrechtssubjekte, in der Regel also Staaten, aber auch *IOs* selbst (z.B. EU - als Rechtsnachfolgerin der EG - in der WTO) sein. Zumeist sind *IOs* als offene Organisationen strukturiert, ermöglichen also, unter Einhaltung der im Gründungsvertrag vorgesehenen materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen, auch anderen Völkerrechtssubjekten den Beitritt, sofern die Gründungsverträge die Möglichkeit einräumen. Aus der Mitgliedschaft erwachsen Rechte (Stimmabgabe; Mitwirkung an der Besetzung der Organe) und Pflichten (z. B. Finanzierung; Erbringung von Beitragsleistungen). Kommt ein Mitglied seinen Pflichten nicht nach, können seine Mitgliedschaftsrechte suspendiert (vgl. Art. 19 SVN) oder dieses gar ausgeschlossen (vgl. Art. 6 SVN) werden. Wegen der Souveränität von Staaten besitzen diese auch ein Recht auf Austritt (z.B. 1984 Austritt der USA aus UNESCO), auch wenn dies im Gründungsvertrag nicht ausdrücklich vorgesehen ist.

Eine „mindere“ Form der Mitgliedschaft ist die *Assoziierung*. Zu unterscheiden ist zwischen der mitgliedschaftlichen Assoziierung (Staat ist Mitglied mit eingeschränkten Rechten und Pflichten) und der vertraglichen Assoziierung (Staat wird nicht Mitglied, tritt aber in vertragliche Beziehungen zur *IO*; z.B. die Beitritts- und Entwicklungsassoziationen der EG nach Art. 217 AEUV (ehemals Art. 310 EGV) nach dem Cotonou-Abkommen mit den AKP-Staaten). Geringste Stufe der Beteiligung ist die Einräumung eines Beobachterstatus, d.h. Möglichkeit der Teilnahme an Sitzungen ohne Mitsprache- und Stimmrecht (Befreiungsbewegungen in der UNO, Kanada im Europarat).

Eine automatische Staatennachfolge in Mitgliedschaftsrechte bei *IOs* gibt es nach der bisherigen Praxis nicht. In Fällen der Sezession bei Fortbestand des „Ursprungsstaats“ bleibt dessen Mitgliedschaft unberührt, der aus der Sezession entstandene Staat muss die Aufnahme beantragen (Bangladesh 1974, baltische Staaten 1991, Südsudan 2011). Bei Vereinigung von Mitgliedstaaten ist zwischen Beitritt und Fusion zu unterscheiden: Im Falle des Beitritts erlischt die Mitgliedschaft des untergegangenen Staates, die des anderen Staates besteht fort

(Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland; siehe S.VN 1990, 157); rechtlich inkonsequent wird im Falle der Fusion für den Neustaat ein Aufnahmeverfahren durchgeführt (Jemen 1990). Im Fall der Dismembration (Untergang eines Staates) müssen die neu entstandenen Staaten ihre Aufnahme beantragen (1993 Tschechien und Slowakei). Rechtlich problematisch, politisch aber sinnvoll war das Vorgehen bei der Auflösung der Sowjetunion: Die Mitgliedstaaten der VN akzeptieren die Mitteilung des Rats der Staatschefs der GUS, dass Russland die Mitgliedschaft der Sowjetunion (auch den Sitz im Sicherheitsrat) fortsetze, während die übrigen Neustaaten (mit Ausnahme der Ukraine und Weißrussland) nach Art. 4 SVN aufgenommen wurden. Umstritten war die Rechtslage bezüglich Jugoslawiens: Während die Staatenmehrheit von dessen Dismembration ausging und folglich die Nachfolgestaaten (z.B. Slowenien und Kroatien) gemäß dem üblichen Verfahren aufgenommen wurden, wurde auch die Auffassung vertreten, es handele sich um eine Sezession, wobei die Mitgliedschaftsrechte Jugoslawiens als „eingefroren“ zu sehen wären (fortbestehende Mitgliedschaft, aber keine Möglichkeit der Mitwirkung; VN 1992, 187). Das Problem wurde schließlich völkerrechtlich richtig gelöst: Nach dem Sturz von Milošević stellte die neue Regierung Jugoslawiens einen Antrag auf Aufnahme dieses Staates in die UN, der am 1.11.2000 von der Generalversammlung gebilligt wurde (A/RES/55/12).

## **§ 8. Organe Internationaler Organisationen und ihre Befugnisse**

Zur Erlangung ihrer Handlungsfähigkeit benötigen *IOs* Organe, wobei zumindest ein Organ erforderlich ist. Entsprechend ihrer Aufgabe (Bedürfnis der Staaten nach Kooperation bei gleichzeitiger Wahrung ihrer Souveränität) haben *IOs* in der Regel eine duale Organstruktur: Zumindest ein Organ ist mit der Wahrung der Interessen der Mitgliedstaaten betraut und besteht daher aus Regierungsvertretern auf der Basis souveräner Gleichheit (*one state, one vote*) (z.B. UN-Generalversammlung), während ein anderes Organ den „Willen“ der *IO*, d.h. der Gesamtheit der Mitgliedstaaten, wahrt (z.B. Generalsekretär der UNO) und in der Regel zugleich das Administrativorgan darstellt. Seine Mitarbeiter, internationale Beamte, sind rechtlich weisungsfrei (vgl. z.B. Art. 100 SVN).

Wenngleich die Mitglieder der *IO* maßgeblich die Besetzung der *IO* bestimmen, so sind sie keine Organe der Mitgliedstaaten. Ihnen kommt vielmehr die Aufgabe zu, den übertragenen Aufgabenbereich selbstständig wahrzunehmen.

Zur Sicherung der Stellung genießen diese Beamten Privilegien und Immunitäten, deren Umfang regelmäßig in den Sitzstaatabkommen bestimmt wird. Diese regeln – neben der Festlegung des Sitzes der *IO* – zugleich deren Privilegien und Immunitäten sowie ihre Rechtspersönlichkeit und Handlungsfähigkeit (vgl. entsprechende Abkommen der UN und des Europarats). Zur Sicherung der Unabhängigkeit der Bediensteten und ihrer Rechte verfügen die größeren *IOs* über Mechanismen bzw. Institutionen zur Entscheidung von dienstrechtlichen Streitigkeiten (z.B. Administrative Tribunals der UN); kleinere *IOs* haben die Möglichkeit, durch Abschluss entsprechender Verträge solche Streitigkeiten vor dem Verwaltungsgericht der ILO austragen zu lassen (dies gilt z. B. für die WHO, UNESCO, ITU, und FAO). Umstritten ist, ob *IOs* gewohnheitsrechtlich zur Einrichtung solcher Einrichtungen zur Entscheidung dienstrechtlicher Streitigkeiten verpflichtet sind; hiervon zu trennen ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten der EMRK, wegen Art. 6 EMRK nur solchen *IOs* beizutreten, die solche Einrichtungen vorsehen oder ggf. anderweitigen Rechtsschutz zu ermöglichen (vgl. EGMR, Urteil vom 18.2.1999, *Waite and Kennedy ./. Germany*, EuGRZ 1999, 207).

Die in einigen *IOs* (z.B. Europarat, OSZE, NATO) bestehenden „parlamentarischen“ Organe (Mitglieder werden von den nationalen Parlamenten entsandt) haben nur beratende Funktion, aber in der Regel keine Entscheidungsbefugnisse. Die zur Entscheidung berufenen Organe sind vielmehr mit Regierungsvertretern besetzt, so dass oftmals ein „demokratisches Defizit“ der *IOs* gerügt wird. Zur Regelung von Streitigkeiten zwischen ihren Mitgliedstaaten sehen die Gründungsverträge (bzw. später hinzugekommene Verträge) bisweilen die Einrichtung von Internationalen Gerichten (z.B. Internationaler Gerichtshof) oder die Bereitstellung von Schiedsgerichten (z.B. Europarat, OSZE) vor. Zu unterscheiden hiervon sind diejenigen internationalen Gerichte oder gerichtsförmigen Einrichtungen, die auf der Grundlage und im Rahmen bestimmter Verträge wirken (z.B. EGMR, IAGMR, Dispute Settlement Bodies der WTO).

Neben diesen *Hauptorganen*, deren Aufgaben im Gründungsvertrag festgelegt sind, kann es noch *Neben-* oder *Unterorgane* geben, deren Schaffung durch die Hauptorgane entweder im Gründungsvertrag ausdrücklich geregelt sind oder sich implizit aus deren Organisationsgewalt ergeben (z.B. Internationale Strafgerichtshöfe zu Jugoslawien und Ruanda als Nebenorgane des UN-Sicherheitsrats). Eine Übertragung von Rechten an Unterorgane ist – sofern sie nicht im Gründungsvertrag zugelassen wird, nur dann möglich,

wenn das Hauptorgan die Weisungs- und Kontrollbefugnis über das von ihm geschaffene Unterorgan behält.

Auch wenn zur Willensbildung zumeist die Möglichkeit einer (qualifizierten) Mehrheit vorgesehen ist, streben *IOs* in der Regel nach Konsens, um letztlich die Durchsetzung von Maßnahmen zu sichern (anders als in supranationalen Organisationen sind in herkömmlichen *IOs* die „überstimmten“ Mitgliedstaaten grds. nicht an Mehrheitsbeschlüsse gebunden; eine Ausnahme hiervon sind Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats nach dem VII. Kapitel der SVN). In einigen Fällen (Finanzorganisationen wie Weltbank und IMF) gilt anstelle des Grundprinzips *one state, one vote* die Regel des *weighted voting*, d.h. eine am finanziellen Beitrag der Staaten ausgerichtete Stimmengewichtung.

## **Völkerrecht II**

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

### **4. Teil: Das Recht der Vereinten Nationen**

In diesem Teil werden zum einen die Ziele, Prinzipien und Aufgaben der VN als wichtigste IO und zum anderen die Aufgaben und Befugnisse ihrer Organe dargestellt.

Als Vorläufer der VN ist der am 28.4.1919 durch die Annahme der Völkerbundsatzung durch die Siegermächte des Ersten Weltkriegs gegründete Völkerbund zu sehen. Sein wesentliches Ziel war die Förderung der Zusammenarbeit unter den Nationen sowie die Wahrung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit. Alle Streitigkeiten zwischen seinen Mitgliedern waren einem Streitschlichtungsmechanismus unterworfen; erst nach seinem erfolglosen Durchlaufen und dem Ablauf weiterer drei Monate (*cooling off-period*) konnte ein Staat rechtmäßig einen Krieg erklären. Ein Kriegsverbot, wie es im Entwurf des *Genfer Protokolls* vom 2.10.1924 statuiert war, enthielt die Satzung des Völkerbundes also nicht; dieses wurde erst im *Briand-Kellogg Pakt* vom 27.8.1928 völkervertraglich vereinbart. In Art. 16 der Völkerbundsatzung war das *Prinzip der kollektiven Sicherheit* niedergelegt, wonach alle Mitgliedstaaten verpflichtet waren, sich im Falle einer satzungswidrigen Kriegshandlung gegen einen Mitgliedstaat an gemeinsamen Sanktionen gegen den vertragsbrüchigen Staat zu beteiligen. Das Scheitern des Völkerbundes zeichnete sich schon in den 30er Jahren ab (japanische Besetzung der Mandschurei 1931, italienischer Angriff auf Abessinien 1935, spanischer Bürgerkrieg 1936-1939) und wurde durch den Ausbruch des II. Weltkriegs besiegelt. Am 19.4.1946 wurde der Völkerbund durch Beschluss seiner Bundesversammlung aufgelöst; aufgrund entsprechender Beschlüsse der VN-Generalversammlung und besonderer Abkommen wurden einige Funktionen des Völkerbundes und ein Teil seines Vermögens auf die VN übertragen (Teilnachfolge).

Ungeachtet dieses Scheiterns gab es seit 1941 (Atlantik-Charta vom 14.8.1941; gemeinsame Erklärung des US-amerikanischen Präsidenten Roosevelt und des britischen Premierministers Churchill) Bemühungen zur Schaffung eines umfassenden Sicherheitssystems. Zugleich wurden als allgemeine politische Grundsätze u.a. die Bewahrung des territorialen status quo,

das Selbstbestimmungsrecht der Völker, die Handelsfreiheit, die gerechte Verteilung der Rohstoffe, die wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Verbesserung der sozialen Bedingungen als Zielvorgaben angeführt. Zu den Zielen der Atlantik-Charta bekannten sich am 1.1.1942 die Gegner der Achsenmächte. Auf der Grundlage der *Dumbarton Oaks Proposals* von 1944 und der Beratungen in Jalta (1945) fand vom 25.4. bis 26.6.1945 in San Francisco die Gründungskonferenz der VN statt („*United Nations Conference on International Organization*“). Am 25.6.1945 wurde die Charta der VN und als ihr Bestandteil nach Art. 92 SVN das Statut des IGH angenommen. Am 24.10.1945 trat die Charta in Kraft.

Die VN sind mit heute 193 Mitgliedern (Ausnahme: Vatikanstaat - der Heilige Stuhl hat bei den VN lediglich einen Beobachterstatus inne; zuletzt Aufnahme Südsudans am 14. 07. 2011 - <http://www.un.org/en/members/index.shtml>, Stand: April 2012) eine wahrhaft universelle IO. Sie umfasst die 51 Gründungsmitglieder (Art. 3 SVN; eine rechtliche Sonderstellung kommt diesen aber nicht zu) und gemäß Art. 4 SVN aufgenommene neue Mitglieder. Neben den – in der Praxis (Mikrostaaten!) kaum relevanten – materiellen Anforderungen des Art. 4 (1) SVN sind die formalen Voraussetzungen zu erfüllen: Nach Art. 4 (2) SVN bedarf es eines mit Zweidrittelmehrheit (Art. 18 (2) SVN) zu fassenden Beschlusses der Generalversammlung infolge einer entsprechende Empfehlung des Sicherheitsrats. Dies führte – ungeachtet zweier Gutachten des IGH (ICJ Rep. 1947/48, 57 und 1950, 7) – bis 1955 zu einer weitgehenden Blockade der Aufnahme neuer Mitglieder als Folge des Ost-West-Konflikts. Die große Zunahme der Mitgliederzahl ist eine Folge des Dekolonisierungsprozesses und des Zerfalls der Sowjetunion und Jugoslawiens. Nach Art. 5 (1) SVN kann die Mitgliedschaft eines Staates suspendiert werden; einen Sonderfall betrifft Art. 19 SVN. Beide Vorschriften bleiben bislang – ebenso wie die Möglichkeit eines Ausschlusses nach Art. 6 SVN – ohne praktische Bedeutung. Ein Austrittsrecht ist nicht vorgesehen, wurde im Falle Indonesiens (1965) faktisch aber anerkannt.

## **§ 9 Ziele, Prinzipien und Aufgaben der Vereinten Nationen**

Unter den Zielen der VN, die sich aus den Wertentscheidungen der Präambel, den in Art. 1 SVN niedergelegten Zielvorgaben und in Art. 2 SVN enthaltenen Grundsätzen ergeben, ist die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit das Wichtigste. Seiner Durchsetzung dienen die Vorschriften des VI. Kapitels (Friedliche Streitbeilegung) und des VII. Kapitels (System der kollektiven Sicherheit). Weitere Ziele sind die Durchsetzung des

Selbstbestimmungsrechts der Völker und die Förderung der internationalen Zusammenarbeit; in diesem Zusammenhang kommt dem Schutz der Menschenrechte herausragende Bedeutung zu, auch wenn dieser nicht als eigenständiges Ziel aufgeführt ist, aber in Art. 1 Nr. 3, Art. 55 lit. c und Art. 76 lit. c SVN anklingt. In Art. 2 SVN sind die – rechtlich verbindlichen – Prinzipien genannt, die bei der Verfolgung der Ziele aus Art. 1 SVN zu beachten sind: Souveräne Gleichheit, Erfüllung der Verpflichtungen aus der Charta, Friedliche Streitbeilegung, Gewaltverbot, Beistandspflicht und Interventionsverbot. Diese Prinzipien sind in der *Friendly Relations Declaration* der GV vom 24.10.1970 (GA/Res. 2625/XXV) konkretisiert worden.

Die wichtigste Aufgabe der Vereinten Nationen ist die Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die Hauptverantwortung hierfür ist gemäß Art. 24 (1) SVN dem Sicherheitsrat übertragen: Im Rahmen des VI. Kapitels ist er grundsätzlich auf eine vermittelnde Rolle beschränkt, während er im Rahmen des VII. Kapitels alle Mitgliedstaaten bindende Resolutionen und Zwangsmaßnahmen, ggf. auch militärischer Art, gegen einzelne Staaten erlassen kann. Daneben kann auch der Generalsekretär Aufgaben eines Vermittlers übernehmen. Für die gerichtliche Beilegung von Streitigkeiten steht der Internationale Gerichtshof zur Verfügung.

Nach Art. 2 (3), 33 (1) SVN sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich um friedliche Streitbeilegung zu bemühen. Der Sicherheitsrat kann nach Art. 34 SVN aus eigenem Antrieb oder auf Hinweis eines (Mitglied)Staates (vgl. Art. 35 SVN) jede internationale Streitigkeit oder friedensbedrohende Lage untersuchen und gemäß Art. 36, 37 SVN Empfehlungen zur Streitbeilegung abgeben oder auf Antrag der Streitparteien einen Vermittlungsvorschlag unterbreiten (Art. 38 SVN).

Die für die Durchsetzung der Friedenssicherung entscheidenden Befugnisse des Sicherheitsrates sind im VII. Kapitel SVN geregelt. In diesen Vorschriften ist das Gewaltmonopol des Sicherheitsrates als Gegenstück zum die Staaten bindenden Gewaltverbot aus Art. 2 (4) SVN verankert. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 39 SVN nach Einschätzung des Sicherheitsrats vor, kann er nach Art. 39 SVN Empfehlungen abgeben, zuvor gemäß Art. 40 SVN vorläufige Maßnahmen ergreifen, und gemäß Art. 41, 42 SVN Zwangsmaßnahmen, auch militärischer Art, verhängen. Bei allen diesen Befugnissen verfügt der Sicherheitsrat über einen weiten Gestaltungsspielraum. Die Durchführung der

entsprechenden Beschlüsse obliegt nach Art. 48 SVN den Mitgliedstaaten. Zu betonen ist, dass der Sicherheitsrat das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen aus Art. 39 SVN nicht ausdrücklich feststellen muss, sondern sich in der Regel mit dem Verweis auf das VII. Kapitel als Ermächtigungsgrundlage („... acting under Chapter VII...“) begnügt.

Unter den tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 39 SVN ist der *Angriffskrieg bzw. die Angriffshandlung* noch am klarsten: Gemeint ist die Verletzung des Gewaltverbots durch einen Akt der Aggression, der einem Staat zugeordnet werden kann. Zur Auslegung ist die Resolution 3314 (XXIX) (1974) der GV zur Aggressionsdefinition heranzuziehen (vgl. S/Res. 660 (1990) zur irakischen Invasion Kuwaits). Bezüglich des Tatbestandsmerkmals *Bruch und Bedrohung des Friedens* ist auf die Wandlung des Friedensbegriffs hinzuweisen: Während er traditionell als die „Abwesenheit von gewaltsamen Konflikten zwischen Staaten“ und entsprechend eine Friedensbedrohung als Gefahr eines mit gewaltsamen Mitteln ausgetragenen Konflikts zwischen Staaten verstanden wurde, beruht die jüngere Praxis des Sicherheitsrates auf einem weiteren Begriff des Friedens bzw. vor allem von dessen Bedrohung. So können schwere interne Konflikte, vor allem wenn sie mit massiven Verletzungen grundlegender Menschenrechte einhergehen, eine Friedensbedrohung darstellen; dies gilt nicht nur, falls dadurch grenzüberschreitende Flüchtlingsströme ausgelöst werden (S/Res. 688 (1991)) zum Schutz der kurdischen Zivilbevölkerung im Irak), sondern auch in Fällen des völligen Zusammenbruchs jeglicher staatlicher Ordnung (S/Res. 794 (1992) als Grundlage der humanitären Intervention der alliierten UNITAF bzw. UNOSOM II-Streitkräfte in Somalia) oder sogar des Sturzes eines – unter Aufsicht der VN – demokratisch gewählten Präsidenten (S/Res. 940 (1994) zu Haiti). Die so schwerwiegenden Verletzungen grundlegender Menschenrechte bis hin zu Maßnahmen „ethnischer Säuberung“ waren die Grundlage einer Vielzahl von Sicherheitsrats-Resolutionen im ehemaligen Jugoslawien, insbesondere Bosnien-Herzegowina (vgl. S/Res. 771 und 787 aus 1992); gleiches gilt für Resolutionen zur Verfolgung der albanischen Zivilbevölkerung im Kosovo (z.B. Res. 1199 und 1203 aus 1998 und 1244 aus 1999). Auch den Terrorismus in allen seinen Ausprägungen verurteilt der Sicherheitsrat als eine der schwersten Bedrohungen des Friedens (z.B. S/Res. 1735 aus 2006 und S/Res. 1787 aus 2007).

Ob diese Praxis letztlich dahin verstanden werden kann, dass schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen allein schon als eine Friedensbedrohung i.S.d. Art. 39 SVN angesehen werden können, ist umstritten. In diesem Zusammenhang findet in jüngerer Zeit das Institut der sog. „*Responsibility to Protect*“ (R2P) immer mehr Zuspruch. Gemäß dem

Konzept können dem Sicherheitsrat Maßnahmen nach Kapitel VII zum Schutz von Zivilpersonen vor Völkermord, ethnischer Säuberungen und ähnlichen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen zugestanden werden (zum Konzept der R2P vgl. auch § 16 Gewaltverbot, Selbstverteidigung und Intervention; ausführlich auch: Zifcak, in: International Law, by Malcolm D. Evans (2010)). Die Generalversammlung nahm das Konzept 2005 in ihrer Resolution A/Res./60/1 auf. Umstritten ist, inwieweit die Idee der Schutzverantwortung bereits verbindlich im Völkerrecht verankert ist. Zumindest könnte die Haltung der Generalversammlung zu einer Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft als Ausdruck einer Rechtsüberzeugung der Mitgliedstaaten der VN gesehen werden, wonach der Sicherheitsrat auch massive und andauernde Menschenrechtsverletzungen unabhängig von anderen Umständen als Friedensbedrohung einstufen darf (A/ Res. 60/1 v. 16.09.2005, Abschn. 139). Darüber hinaus hat sich der Sicherheitsrat der VN zum Gedanken einer *Responsibility to Protect* erstmals ausdrücklich in seiner Resolution 1970 (2011) im Hinblick auf Libyen bekannt („... Recalling the Libyan authorities’ responsibility to protect its population” - S/Res.1970 (2011)). Auch beschloss der Sicherheitsrat der VN infolge des gewaltsamen Vorgehens des libyschen Regimes im Frühjahr 2011 gegen Teile der Zivilbevölkerung und die Behinderung humanitärer Hilfe nach dem VII. Kapitel eine Flugverbotszone, ein Waffenembargo und das Einfrieren von Vermögenswerten (S/Res.1973 (2011)).

In Übereinstimmung mit dem erweiterten Friedensbegriff sieht sich der Sicherheitsrat seit Beginn der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts auch zum Erlass von friedenssichernden Maßnahmen befugt, die über die bloße Wiederherstellung eines gewaltlosen Zustands hinausgehen. Hierzu zählen z.B. die Errichtung von Nebenorganen wie der UN Compensation Commission (UNCC) zur Regelung von Ansprüchen auf Wiedergutmachung gegen den Irak aus der Besetzung Kuwaits (S/Res. 687 aus 1990) sowie der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (S/Res. 808 aus 1993) (zur entsprechenden Kompetenz des Sicherheitsrates das bejahende Urteil der Berufungskammer im Fall *Tadic*, ILM 1996, 32) und Ruanda (S/Res. 955 aus 1994).

Der Sicherheitsrat verfügt über verschiedene Möglichkeiten zur Wahrung oder Schaffung von Frieden und Sicherheit. Zu den – in Art. 41 SVN nicht abschließend aufgezählten – friedlichen Zwangsmaßnahmen (insbesondere Wirtschaftssanktionen bis hin zum Embargo) tritt militärisches Vorgehen nach Art. 42 SVN. Da es aber noch keine Sonderabkommen i.S.d.

Art. 43 SVN oder den VN unterstehende Streitkräfte gibt, behilft sich der Sicherheitsrat seit der Resolution 660 (1990) mit der Ermächtigung aller oder bestimmter Mitgliedstaaten zum Einsatz „aller erforderlichen Mittel“, was auch militärisches Vorgehen einschließt. Zur Befriedung von bürgerkriegsähnlichen Lagen schafft der Sicherheitsrat, gestützt auf das VII. Kapitel, vereinzelt Verwaltungsstrukturen, die von bloßen Übergangsverwaltungen bis hin zu protektoratsähnlichen Strukturen reichen können (vgl. Übergangsverwaltungen für Kambodscha (S/Res. 745 aus 1992), Kroatien (Ostslawonien) (S/Res. 1037 aus 1996), Ost-Timor (S/Res. 1272 aus 1999), Kosovo (S/Res. 1244 aus 1999) und Afghanistan (S/Res. 1383 aus 2001); in gewisser Weise gehört hierzu auch der *High Representative* für Bosnien-Herzegowina auf der Grundlage des *Dayton-Agreements*.

Bei allen diesen Maßnahmen verfügt der Sicherheitsrat – immer noch – über erhebliches Ermessen sowohl bezüglich des „Ob“ als auch bezüglich des „Wie“, d.h. ob überhaupt und ggf. welche Maßnahmen ergriffen werden. Dies ist in der Konstruktion der UN-Charta begründet. Die – begründete – Kritik an der fraglos nicht konsistenten Praxis des Sicherheitsrates auch nach Ende des Ost-West-Konflikts kann somit nur insofern rechtlich begründet sein, als sie die *lex lata* für unzureichend hält und politische Forderungen *de lege ferenda* aufstellt; die unbefriedigende Praxis hat ihren Grund in politischen Erwägungen, vor allem der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. Auf der anderen Seite ist auch der Sicherheitsrat an zwingendes Völkerrecht gebunden (vgl. hierzu EuGH, Rs.C-02/205, Slg. 2008, I-6351). In diesem Zusammenhang von Bedeutung sind vor allem die *ius cogens*-Normen des humanitären Völkerrechts, die auch für „Truppen der UN“ gelten.

Hinzuweisen ist schließlich auf die ohne ausdrückliche Ermächtigung in der Charta durchgeführten friedenserhaltenden Maßnahmen. Seit 1945 gab es mehr als 60 solcher – teils sehr lange dauernder – Einsätze, die vor allem der Beobachtung von potentiellen Konfliktherden und der Überwachung von Waffenstillständen gewidmet sind. Die Aufstellung und Entsendung solcher UN-Friedenstruppen („Blauhelme“) zur Friedenserhaltung (*peace-keeping operations*) erfolgt – im Gegensatz zu den friedensschaffenden Maßnahmen (*peace-making* oder *peace-enforcing operations*) nach dem VII. Kapitel – mit Einverständnis der Konfliktparteien; auch ohne ausdrückliche Ermächtigung fallen sie nach inzwischen wohl unbestrittener Auffassung unter die Befugnisse der VN zur Friedenssicherung (ICJ Reports 1962, 151 – *Certain Expenses*).

Umstritten ist die Einordnung von Maßnahmen „robuster Friedenserhaltung“, bei der die Zustimmung der Konfliktparteien zur Entsendung von der Ermächtigung zu Zwangsmaßnahmen auch militärischer Art ergänzt wird (seit Ost-Timor); wegen dieses Elements können sie m.E. nur auf der Grundlage eines Beschlusses nach dem VII. Kapitel entsendet werden.

## **§ 10. Organe der VN: Aufgaben und Befugnisse**

*Hauptorgane* der VN sind gemäß Art. 7 (1) SVN Generalversammlung, Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat, Treuhandrat, Internationaler Gerichtshof und Sekretariat, an dessen Spitze der Generalsekretär steht. Gemäß Art. 7 (2) SVN können ggf. in Übereinstimmung mit der Charta *Nebenorgane* eingesetzt werden; hierzu zählen z.B. Friedensstreitkräfte („Blauhelme“), die UN Compensation Commission (UNCC; regelt Schadensersatzansprüche gegen den Irak als Folge der Besetzung von Kuwait) und die Internationalen Strafgerichtshöfe für Jugoslawien und Ruanda (alle Nebenorgane des Sicherheitsrats) sowie hoheitliche Funktionen wahrnehmende Organe (Übergangsverwaltungen in Namibia oder Kambodscha). Weitgehend verselbständigtes Nebenorgan der Generalversammlung ist die UNCTAD. Hiervon zu trennen sind *Sonderverwaltungen* (Operational Agencies), die für besondere Programme zuständig sind (z.B. UNHCR, UNICEF, UNDP und UNEP). Ferner ist zu beachten, dass gemäß Art. 57 (1) SVN auf bestimmten dort genannten Gebieten *Sonderorganisationen* (Specialized Agencies) gegründet werden können, die zu den UN aufgrund Sonderabkommen besondere Beziehungen besitzen. Diese sind: ILO, FAO, UNESCO, ICAO, Weltbankgruppe (IBRD, IFC, IDA, MIGA, ICSID) IMF, UPU, WHO, ITU, WMO, WIPO, IFAD und UNIDO. Sie besitzen eigene Rechtspersönlichkeit (anderer Mitgliederkreis als VN) und eigenes Budget und zeichnen sich durch eine einheitliche Struktur (Mitgliedervollversammlung, Exekutivgremium für laufende Geschäfte und Administrativorgan mit Vorsitzendem). Keine Sonderorganisation ist die IAEA, da sie unmittelbar der Generalversammlung berichtet und zudem nach ihrer Satzung dem Sicherheitsrat zugeordnet ist.

Die *Generalversammlung* ist nach Art. 9 (1) SVN die Mitgliedervollversammlung der VN. Jedes Mitglied hat eine Stimme (Art. 18 (1) SVN); Beschlüsse werden gemäß Art. 18 (3) SVN grundsätzlich mit Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst; nur Beschlüsse über „wichtige Fragen“ bedürfen nach Art. 18 (2) SVN (dort auch Beispiele) einer Zwei-Drittel-

Mehrheit – weitere Fragen können durch Mehrheitsbeschluss zu einer „wichtigen Frage“ (Folge: Erfordernis der Zwei-Drittel-Mehrheit) werden. Gemäß Art. 19 SVN kann bei erheblichem Beitragsrückstand das Stimmrecht eines Mitglieds suspendiert werden. Gemäß Art. 10 SVN besitzt die GV eine umfassende Erörterungsbefugnis (sog. Allzuständigkeit) und kann, vorbehaltlich des in Art. 12 SVN niedergelegten Vorrangs des Sicherheitsrats, zu allen Fragen Empfehlungen an Mitgliedstaaten und Sicherheitsrat richten. Davon ausgenommen sind Sachfragen, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, vgl. Art. 2 Nr. 7 SVN.

Die in Art. 10 SVN niedergelegte Allzuständigkeit der Generalversammlung ist durch den Vorrang des Sicherheitsrates in akuten Situationen, die die Wahrung des Weltfriedens und die internationale Sicherheit betreffen, beschränkt. Nach Art. 12 SVN ist die Generalversammlung nur auf Ersuchen des Sicherheitsrates zur Abgabe von Empfehlungen berechtigt, sobald der Sicherheitsrat seine ihm durch die Charta zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt. Umstritten ist dabei der Ausdruck „Wahrnehmung“ in Art. 12 SVN, der weite Interpretationsspielräume für den Eintritt der Sperrwirkung eröffnet: In der während der Korea-Krise gefassten *Uniting for Peace-Resolution* (GA Res. 377/1950) vertrat die GV die Auffassung, dass bei einer Blockade des Sicherheitsrats wegen der Ausübung des Vetorechts durch ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates dieser seine Aufgaben nicht „wahrnehme“ und eine solche Situation in der SVN selbst vorgesehen sei. Daher nahm die Generalversammlung für sich in Anspruch, den Mitgliedstaaten Kollektivmaßnahmen zu empfehlen. Im *Certain Expenses-Gutachten* (ICJ Reports 1962, 151) hat der IGH eine subsidiäre Kompetenz der GV in Fragen der internationalen Sicherheit anerkannt, da die Kompetenz des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens nach Art. 24 SVN zwar *primary*, aber nicht *exclusive* sei. Die subsidiäre Verantwortung der Generalversammlung wurde im Fall *Barcelona Traction, Light and Power Company* vom IGH bestätigt (ICJ Rep. 1962, 162 ff.).

Verbindliche Beschlüsse fasst die GV im internen Bereich, wie z.B. Aufnahme und Ausschluss von Mitgliedern (Art. 4 SVN), Haushalt (Art. 17 SVN), Geschäftsordnung (Art. 21 SVN) Wahlen (Art. 23, 61, 97 und 101 SVN).

Der Sicherheitsrat ist eine Art Exekutivgremium der GV mit besonderen Befugnissen, die sich zur Durchführung seiner Aufgaben insbesondere aus den Kapiteln VI-VIII der SVN ergeben. Die sich aus diesen Befugnissen ableitende zentrale Stellung des Sicherheitsrates wird zudem durch Art. 25 SVN betont, aus welcher für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung

hervorgeht, die Entscheidungen des Sicherheitsrates „im Einklang mit der Charta anzunehmen und durchzuführen“.

Gemäß Art. 23 SVN besteht er aus 15 Mitgliedern, davon fünf ständige (Volksrepublik China, Frankreich, Russland als Nachfolger der Sowjetunion, Vereinigtes Königreich und USA). Die weiteren zehn Mitglieder werden von der GV – nach geographischem Proporz – auf zwei Jahre gewählt, vgl. Regel 142 der Geschäftsordnung der Generalversammlung. Dabei ist eine unmittelbare Wiederwahl der Mitglieder nicht möglich, siehe Art. 23 Abs. 2 S. 3 SVN. Seit dem 01.01.2011 ist Deutschland wieder (nach 1977/78, 1987/88, 1995/96 und 2003/04) für zwei Jahre Mitglied des Sicherheitsrates. Jedes Mitglied hat nach Art. 27 (1) SVN eine Stimme und nach Art. 23 Abs. 3 SVN einen Vertreter. Für Entscheidungen über Verfahrensfragen ist die Zustimmung von neun Mitgliedern einschließlich aller ständigen Mitglieder erforderlich (vgl. Situation in Syrien: derzeit blockieren Russland und China als ständige Mitglieder des Sicherheitsrates eine Resolution zur Intervention). Ist streitig, ob eine Frage eine Verfahrensfrage ist, fällt die entsprechende Entscheidung unter Art. 27 (3) SVN – hieraus folgt die Möglichkeit des *doppelten Vetos* eines ständigen Mitglieds. In Abweichung vom Wortlaut steht die Enthaltung eines ständigen Mitglieds der Fassung eines Beschlusses nach Art. 27 (3) SVN nicht entgegen; diese Praxis wurde vom IGH gebilligt (Namibia-Gutachten ICJ Reports 1971, 16, 22) (Beispiel für vertragsänderndes, nachträglich entstandenes Gewohnheitsrecht!).

Nach Art. 24 Abs. 1 SVN trägt der Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für den Weltfrieden. Seine entsprechenden Befugnisse ergeben sich vor allem aus den Kapiteln VI und VII; jedenfalls im Rahmen des VII. Kapitels kann er für alle Mitglieder verbindliche Beschlüsse fassen; ob er auch in anderen Bereichen bindende Beschlüsse treffen kann, ist umstritten, wurde vom IGH im Hinblick auf Art. 25 einerseits und Art. 48 und 49 andererseits bejaht (Namibia-Gutachten ICJ Reports 1971, 16, 53). In der Lehre äußerst umstritten ist auch die in der Praxis bisher irrelevante Frage, ob der Sicherheitsrat zusätzlich über ungeschriebene Befugnisse (*implied powers*) verfügt. Nach h.M. entfällt nur bei evidenten *ultra vires*-Akten des Sicherheitsrats deren Bindungswirkung. Insoweit kann nach h.M. auch der IGH inzident, d.h. im Rahmen eines anhängigen Verfahrens, die Rechtmäßigkeit eines Sicherheitsbeschlusses überprüfen (aufgeworfen, aber nicht entschieden im *Lockerbie*-Fall, ICJ Reports 1992, 3, 15); möglich ist auch die Einholung eines Gutachtens. Eine effektive richterliche Kontrolle des Sicherheitsrats gibt es also nicht.

Der *Wirtschafts- und Sozialrat* (ECOSOC) ist ein Organ für Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit (vgl. Art. 55 SVN). Nach Art. 62 SVN kann er sich nur mit Fragen befassen und Empfehlungen abgeben und soll Arbeit der Sonderorganisationen koordinieren (Art. 63 SVN). Gemäß Art. 68 SVN kann er Unterorgane einsetzen (Menschenrechtskommission mit ihrer Unterkommission, regionale Wirtschaftsausschüsse). Häufig wird seine mangelnde Effizienz bemängelt. Nach der Aufhebung des Treuhandsystems über die pazifischen Inseln (zuletzt noch Palau) hat der *Treuhandrat* (Art. 75-85 SVN) seine Tätigkeit im Jahr 1994 beendet (TC Res. 2200 (LXI) vom 25.5.1994).

Das *Sekretariat* ist das Administrativorgan der VN. Sein *Generalsekretär* leitet die Verwaltung (Art. 97 SVN) und hat politische Aufgaben (Art. 98, 99 SVN) wie Vermittlung und Durchführung von *peace-keeping operations* im Auftrag des Sicherheitsrats. Im Rahmen des Art. 99 SVN kann er den Sicherheitsrat „anrufen“ und auch eigenständige politische Aktivitäten entfalten. Der Generalsekretär wird auf Empfehlung des Sicherheitsrates, welche gemäß Art. 27 Abs. 3 SVN die Zustimmung aller ständigen Mitglieder bedarf, von der Generalversammlung mit einfacher Mehrheit gewählt, Art. 97 S. 2. i. V. m. Art. 18 Abs. 3 SVN. Die Amtszeit des Generalsekretärs beträgt fünf Jahre mit der Möglichkeit der Wiederwahl.

Der *Internationale Gerichtshof* ist das Hauptrechtssprechungsorgan der UN; seine Tätigkeit richtet sich nach seinem Statut in der Fassung vom 26. 6. 1945 (BGBl. 1973 II S. 505; das IGH-Statut ist für die Bundesrepublik Deutschland mit deren Aufnahme in die VN am 18.9. 1973 in Kraft getreten). Es ist nach Art. 92 SVN Bestandteil der Charta. Ihm können auch Nicht-Mitglieder beitreten. Der Gerichtshof besteht nach Art. 3 Abs. 1 IGH-Statut aus 15 von der GV und dem Sicherheitsrat gewählten Richtern; hinzu kommen ggf. *ad hoc*-Richter. Streitparteien können nur Staaten sein, die sich der Zuständigkeit des IGH unterworfen haben (vgl. hierzu § 19 Friedliche Streitbeilegung).

## **Völkerrecht II**

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

### **5. Teil: Die völkerrechtliche Stellung von Individuen und Gruppen**

Zu den wichtigen Entwicklungen des Völkerrechts nach 1945 zählt die erheblich gewachsene Bedeutung von Individuen und Gruppen. Dies zeigt sich zum einen in der nun ganz vorherrschenden Auffassung, dass diesen in bestimmtem Umfang (partielle) Völkerrechtssubjektivität zukommt oder jedenfalls zukommen kann; zum anderen wird dies in der stark erhöhten Regelungsdichte der entsprechenden Bereiche (Menschenrechte, Fremdenrecht, Flüchtlingsrecht, Völkerstrafrecht und Minderheitenrecht) durch das Völkerrecht deutlich. Dies wiederum beruht auf der zunehmenden Durchbrechung des „Souveränitätsspanzers“ der Staaten, die diesen immer weniger erlaubt, Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft zur Regelung und Wahrung der Rechte Einzelner und von Gruppen gegenüber „ihrem“ Staat als Einmischung in dessen innere Angelegenheiten und somit als Verstoß gegen das Interventionsverbot zurückzuweisen (eine verbotene Intervention liegt dann vor, wenn erstens die Einmischung in Bereiche der staatlichen Angelegenheiten und zweitens unter Androhung und Anwendung von Zwang erfolgt).

#### **§ 11. Menschenrechte**

Der völkerrechtliche Schutz der Menschenrechte ist Gegenstand der regelmäßig gehaltenen Vorlesung *Internationaler Menschenrechtsschutz*. Daher genügt im Rahmen dieser Vorlesung ein knapper Überblick. Das moderne System der Sicherung der Menschenrechte entwickelte sich aus den Vorschriften zum Schutz des Einzelnen im Kriege (*humanitäres Völkerrecht*), den seit dem 19. Jahrhundert entstehenden Regeln zum Verbot der Sklaverei und zur Stellung des Ausländers (*Fremdenrecht*) und beruht auch auf den Bestimmungen der Pariser Vorortverträge von 1919 und späterer Verträge zum Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten (*Minderheitenrecht*). Es gründet sich auf der Anerkennung des Einzelnen als Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten und setzt dem staatlichen Zugriff auf den Menschen völkerrechtliche Schranken. Dabei geht es sowohl um den Schutz

gegenüber dem Heimatstaat als auch gegenüber fremden Staaten. Herausragende Bedeutung für die Entwicklung menschenrechtlicher Standards kommt der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* der Generalversammlung der VN vom 10.12.1948 zu. Viele der in diesem nicht rechtsverbindlichen Dokument genannten Rechte sind seither in multilateralen (universellen wie regionalen) Menschenrechtsverträgen verbindlich verankert; einigen von ihnen kommt *ius cogens*-Rang zu (Recht auf Leben, Verbot von Folter, Sklaverei und Rassendiskriminierung).

Die Entwicklung der Menschenrechte lässt drei Generationen unterscheiden: die *erste Generation* umfasst die klassischen Garantien der Freiheit, körperlichen Unversehrtheit, Schutz zentraler Lebensgüter und den Gleichheitssatz (vor allem Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966, Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 mit Zusatzprotokollen sowie die Amerikanische Menschenrechtskonvention von 1969); die *zweite Generation* meint Rechte zur Garantie bestimmter wirtschaftlicher, sozialer und auch kultureller Standards (vor allem Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 und Europäische Sozialcharta von 1961); zur *dritten Generation* zählen in erster Linie kollektive Rechte wie auf Entwicklung, Frieden oder gesunde Umwelt (vgl. z.B. Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1981). Während die Rechte der *ersten Generation* Träger und Verpflichtete bezeichnen und in aller Regel als innerstaatlich anwendbare Abwehr- und Teilhaberechte ausgestaltet wurden, haben sich die Staaten bezüglich der Rechte der *zweiten Generation* in der Regel nur zu einer diese Rechte fördernden nationalen Politik verpflichtet; den Rechten der *dritten Generation* schließlich wird wegen ihrer „Konturenlosigkeit“ (fehlende Klarheit hinsichtlich Inhalt, Träger und Verpflichteter dieser Rechte) der Charakter als Recht abgesprochen. Während der Menschenrechtsschutz auf regionaler Ebene, vor allem dank der Homogenität der Vertragsstaaten und der hohen Effektivität des auf einem Gericht beruhenden Schutzsystems der EMRK, jedenfalls in Europa und – mit Abstrichen – auch in Lateinamerika (AMRK) als befriedigend anzusehen ist, gilt dies nicht für die universellen Schutzsysteme – trotz der großen Verdienste des UN-Menschenrechtsausschusses unter dem Pakt von 1966. Dies hängt nicht zuletzt mit der strukturellen Schwäche des dort vorherrschenden (allerdings in einigen Dokumenten auch für die regionale Ebene vorgesehenen) Staatenberichtssystems zusammen. Auch und gerade nach dem Zerfall des Ostblocks haben Vorwürfe mancher Staaten nicht abgenommen, die der Meinung sind, dass die im Völkerrecht überwiegend geschützten Rechte und Positionen Einzelner auf westlichem Kulturimperialismus beruhen. Auch wenn diese Auffassung in mancher Hinsicht Beachtung verdient, darf nicht vergessen werden, dass

diese Kritik in der Regel von autoritären Regimes und nicht von den Opfern solcher Menschenrechtsverletzungen geäußert wird. An der – im Vergleich zu regionalen Systemen – geringeren Effizienz universeller Schutzsysteme hat auch die Schaffung des Amtes eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte (GA/Res. 48/141, ILM 33 [1994], S. 303) nichts Grundlegendes geändert.

## § 12. Fremdenrecht

Jeder Staat regelt in seiner Rechtsordnung die Rechtsstellung der Ausländer oder „Fremden“, die sich auf seinem Hoheitsgebiet aufhalten. Hierbei hat er das völkerrechtliche Fremdenrecht zu beachten. Das Fremdenrecht geht auf das 19. Jahrhundert zurück, als europäische Staaten und die USA gegenüber lateinamerikanischen Staaten darauf drangen, dass ihren Staatsangehörigen auch in der Fremde ein Mindestmaß an Rechten (vor allem im Enteignungsrecht) gewährt wurde. Dieses wurde mittels *diplomatischen Schutzes* durchgesetzt. Hierin spiegelt sich die damals h.L. von der *Mediatisierung des Menschen* wider.

Heute zählen zum Fremdenrecht die – über die Menschenrechte hinausgehenden – Regeln über die Rechtsstellung von Ausländern, welche die Staaten bei der Gestaltung ihres nationalen Rechts beachten müssen. Dabei besteht keine völkerrechtliche Pflicht, Ausländern die *Einreise* zu gestatten. Gegenwärtig zeichnet sich im völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz keine Entwicklung ab, die eine völkergewohnheitsrechtliche Zulassungspflicht in Bezug auf Ausländer erwarten lässt. Solange sich ein Ausländer rechtmäßig in einem fremden Staat aufhält, kann sein Aufenthalt nur unter erschwerten Bedingungen beendet werden. Hingegen ist das Recht von Ausländern auf freie *Ausreise* völkerrechtlich geschützt. Umstritten ist, ob sich aus dem Gebot zum Schutz der Familie ein Nachzugsrecht für Familienangehörige ergibt. Ausländer (außer Staatsoberhäupter, Diplomaten etc.) unterliegen grundsätzlich der im Aufenthaltsstaat geltenden Rechtsordnung. Das Völkergewohnheitsrecht verlangt jedoch ein Mindestmaß an Rechten – die *Calvo-Doktrin* (Inländergleichbehandlung) hat sich nicht durchgesetzt. Zu diesen Mindeststandards gehören – neben den Menschenrechten – die Rechte auf Gleichheit vor dem Gesetz und vor Gericht sowie der Anspruch auf *prompt, adequate and effective compensation (Hull-Rule)* bei Enteignungen. Die staatliche Aufforderung, das Staatsgebiet zu verlassen (Ausweisung), kann mit der Androhung verbunden sein, diese mit Zwang durchzusetzen (Abschiebung). Rechtliche Schranken gelten für Massenausweisungen (vgl. zB Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls

zur EMRK) ; umstritten ist, ob auf universeller Ebene – wie in Europa – aus Menschenrechten wie dem Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung *gewohnheitsrechtliche* Schranken der Befugnis von Staaten folgen, den Aufenthalt von Ausländern zu beenden.

### § 13. Flüchtlingsrecht

Anders als im Fremdenrecht gibt es im Flüchtlingsrecht mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 eine universell geltende Grundlage, zu der auf regionaler Ebene das OAU-Abkommen von 1969, die zahlreichen Regelungen im einschlägigen Sekundärrecht der EU sowie für Lateinamerika die gewohnheitsrechtlich geltende *Cartagena-Declaration* treten. Von zentraler Bedeutung sind in allen diesen Verträgen die jeweiligen Flüchtlingsdefinitionen: Unter die GFK fallen gemäß ihrem (eng ausgelegten) Art. 1 A nur „politische Flüchtlinge“, d.h. solche Personen, die wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Kategorie von Menschen oder ihrer politischen Überzeugung *wohl begründete Furcht vor Verfolgung* haben. Umstritten ist, ob und inwieweit das subjektive Element *Furcht* objektivierbar sein muss; ob eine andere Mitglieder einer Gruppe treffende Verfolgung Auswirkung auf die flüchtlingsrechtliche Stellung eines Individuums hat (*Gruppenverfolgung*); ob Verfolgung immer staatlich organisiert oder jedenfalls geduldet sein muss; ob Prinzipien wie innerstaatliche Fluchialternative, sicherer Dritt- oder Herkunftsstaat völkerrechtlich zulässig sind. Alle diese Prinzipien haben den Zustrom schutzsuchender Menschen zwar gemindert; andererseits zeigt sich in der Praxis ein starker Trend zur vorübergehenden Aufnahme (*temporary protection*) von Personen, die vor Gewalt oder humanitären Krisen fliehen.

Entsprechend der insoweit weiteren Definition der genannten regionalen Instrumente ist das Mandat des UNHCR von den Vertragsstaaten erweitert worden, dass dieser sich auch solcher Personen annehmen darf. Neben diesen Flüchtlingen im weitesten rechtlichen Sinne gibt es noch eine steigende Zahl von *internally displaced persons*, die aus ähnlichen Gründen wie Flüchtlinge auf der Flucht sind, aber keine international anerkannte Grenze überschritten haben; ihre Rechte sind im Völkerrecht bisher nur unzureichend gewahrt.

Die GFK enthält kein Recht *auf* Asyl (ein solches ist dem Völkerrecht fremd), sondern neben der Definition des Flüchtlings, dem die Vertragsstaaten nach einem durch ihr Recht geregelten Verfahren (für das nur einige, noch im Entstehen begriffene Mindestregeln gelten)

Asyl zu gewähren haben, vor allem eine Regelung des Rechts *im* Asyl, d.h. der Rechte der als Flüchtling anerkannten Personen. Hinzuweisen ist schließlich auf das grundlegende, auch gewohnheitsrechtlich geltende Gebot des *non-refoulement* in Art. 33 GFK, das es Staaten verbietet, Verfolgte von ihrem Gebiet in das des Verfolgerstaates zurückzubringen; nunmehr ist geklärt, dass dieses Gebot nicht nur für Personen gilt, die bereits den Zufluchtsstaat betreten, sondern auch für diejenigen, die erst seine Grenze erreicht haben ( vgl. Art. 3 der Erklärung der UN-Generalversammlung über das territoriale Asyl – A/Res./2312 (XXII) v 14. 12. 1967). Das Verbot des *refoulement* erfasst auch Handlungen, die eine *Kettenabschiebung* bewirken. Es schützt also vor Verbringung in den Verfolgerstaat, nicht in einen sicheren Drittstaat.

#### **§ 14. Völkerstrafrecht**

Das Völkerstrafrecht ist Gegenstand einer regelmäßig angebotenen Veranstaltung und wird hier daher nur im Überblick behandelt. Unter dem Begriff „Völkerstrafrecht“ sind die aus Völkerrechtsquellen entstandenen Normen zu verstehen, die unmittelbar, d. h. also ohne Vermittlung durch ein staatliches Gesetz, die Strafbarkeit natürlicher Personen wegen Verletzung international geschützter Rechtsgüter begründen. Daher handelt es sich beim Völkerstrafrecht um völkerrechtliches materielles Strafrecht und meint letztlich die von der internationalen Gemeinschaft organisierte Verfolgung, Anklage und ggf. Verurteilung und Strafverbüßung von Einzelnen wegen von ihnen begangener, von der internationalen Gemeinschaft bestimmter Delikte. Das Völkerstrafrecht verwirklichte sich erstmals nach dem II. Weltkrieg mit den Kriegsverbrecherprozessen von Nürnberg und Tokio. Gemäß seinem Statut erstreckte sich die Strafgewalt des Internationalen Militärgerichtshofs von Nürnberg auf Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Damit verbundene Hoffnungen an die Formulierung und vor allem auch Durchsetzung eines Völkerstrafrechts zur strafrechtlichen Durchsetzung grundlegender Pflichten des Einzelnen im Völkerrecht erfüllten sich, trotz der Formulierung von völkerrechtlichen Straftatbeständen in der Völkermord-Konvention von 1948 oder den Genfer Rot-Kreuz-Konventionen von 1949, nicht. Hieran änderten auch die – inzwischen abgeschlossenen – Arbeiten der ILC an einem entsprechenden Strafgesetzbuch nichts.

Ein grundlegender Wandel erfolgte erst mit der Einsetzung – als Nebenorgane des Sicherheitsrats – der Internationalen Strafgerichtshöfe für Jugoslawien und Ruanda. Nunmehr besteht mit dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998 eine ausreichende

Grundlage. Nach seinem Inkrafttreten am 1.7.2002 (120 Mitgliedstaaten, Stand: April 2012-<http://www.icc-cpi.int/Menu/ASP/states+parties/>) ist er – subsidiär gegenüber nationalen Strafgerichten – für Anklagen wegen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen (auch in nicht-internationalen Konflikten) und Aggression zuständig. Ein Verfahren kann von einem Vertragsstaat, dem UN-Sicherheitsrat und dem Ankläger eingeleitet werden. Zu den niedergelegten allgemeinen Grundsätzen zählen das Rückwirkungsverbot, subjektive Tatbestandselemente und Strafausschlussgründe.

Gegenwärtig laufen sieben Verfahren. Sie betreffen die Situation in Uganda, Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, Darfur (Sudan – dieses Verfahren wurde durch den Sicherheitsrat mit der Resolution 1593 (2005) unterbreitet), Kenia, Libyen und der Elfenbeinküste (Republik Côte d'Ivoire). (Der Stand laufender Verfahren des IStGH ist abrufbar unter: <http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/Situations+and+Cases/>; dort auch der Text des ersten Urteils des IStGH vom 14.3. 2012 gegen Thomas *Lubanga Dvilo*).

## **§ 15. Minderheitenrecht**

Nach dem I. Weltkrieg galten für eine Reihe nationaler Minderheiten in Europa umfangreiche vertragliche Regelungen, die teils auch ein internationales Schutzsystem vorsahen. Dieses auf Minderheitenrechte als Gruppenrechte aufbauende System versagte und wurde nach dem II. Weltkrieg nicht belebt, da der Schutz der Individualrechte, vor allem das Diskriminierungsverbot, spezifische Regelungen entbehrlich machte. Ein erster Wandel führte zu Art. 27 Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (IPBPR), der immer noch wichtigsten Norm mit globaler Geltung. Allerdings beantwortet diese Vorschrift weder die Frage nach dem Rechtsträger (nur Staatsangehörige des Aufenthaltsstaats mit langer Siedlungsgeschichte der jeweiligen Gruppe oder auch Wanderarbeitnehmer? Sind objektive Kriterien wie Religion und Sprache entscheidend oder das subjektiv bestimmte Zugehörigkeitsgefühl? Wie lassen sich gängige Kriterien (wie *ethnisch* oder *sprachlich* definieren?) noch den Rechten bzw. ihren Inhalten (Recht auf Gebrauch der Sprache vor Behörden und Gerichten, Recht auf Erlernen der Sprache in der Schule, politische Teilhabe etc.). Von potentiell größerer Bedeutung sind die im Rahmen des Europarats geschaffenen Abkommen wie die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und die Charta der Regional- und Minderheitensprachen. Die Rahmenkonvention gewährt keine unmittelbar anwendbaren Rechte, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihre nationalen Rechtsordnungen in Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen zu bringen bzw. zu

halten. Als Schwächen wurden die fehlende Definition des Minderheitenbegriffs, die häufig vage Formulierung und die mit einem Berichtssystem eher schwach ausgestalteten Überwachungsmöglichkeiten kritisiert. Die bisherige Überwachungspraxis rechtfertigt eine günstigere Beurteilung. Unter der Sprachencharta bestimmen die Mitgliedsstaaten selbst, welche Sprachen sie schützen wollen. Sie können dann aus einem großen „Angebot“ eine Mindestzahl von Pflichten bestimmen; auch hier muss die Zukunft zeigen, ob die mit der Charta verbundenen Hoffnungen erfüllt werden. Als minderheitenrechtlicher Mindeststandard gilt: Anspruch auf Wahrung und Förderung der eigenständigen Identität; Freies Bekenntnis der Zugehörigkeit zu einer Minderheit; Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache (nicht notwendig vor Behörden und Gerichten) und auf ihr Erlernen (nicht notwendig in staatlichen Schulen); angemessener Zugang zu Medien und grenzüberschreitende Kontakte; Recht auf politische Mitwirkung; Diskriminierungsverbot.

## **Völkerrecht II**

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

### **6. Teil: Das Recht der Friedenssicherung**

Wichtigste Aufgabe des modernen Völkerrechts ist, was nicht zuletzt auch in der VN-Charta deutlich wird, die Sicherung des Friedens. Diesem Ziel dienen in erster Linie das in Art. 2 Ziff. 4 bzw. Ziff. 7 SVN verankerte Gewalt- (eingeschränkt durch das Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 SVN) und Interventionsverbot. In präventiver wie repressiver Hinsicht sind Systeme kollektiver Sicherheit (vor allem das des VII. Kapitels der SVN) von besonderer Bedeutung; gleiches gilt für die immer intensiveren Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle auf globaler wie regionaler Ebene. Abgerundet wird das Recht der Friedenssicherung schließlich durch das in Art. 2 Ziff. 3 SVN niedergelegte Gebot der friedlichen Streitbeilegung einschließlich der Mechanismen gerichtlicher Streitentscheidung.

#### **§ 16. Gewaltverbot, Selbstverteidigung und Intervention**

Seit dem *Briand-Kellogg-Pakt* von 1928, spätestens jedenfalls seit Inkrafttreten der SVN gilt ein völkervertraglich festgelegtes Kriegs- bzw. (nunmehr) Gewaltverbot; dieses hat nach h.M. (auch ICJ Rep. 1986, 14 (98) – *Nicaragua*) den Charakter von Gewohnheitsrecht, was zutreffend damit begründet wird, dass jedenfalls seit 1945 Staaten ihre Anwendung von Gewalt stets als zulässige Ausnahme vom Gewaltverbot zu rechtfertigen versuchten. Offenkundig ist das *Gewaltverbot* weiter als das *Kriegsverbot*. Umfasst sind unstreitig alle Arten militärischer Gewalt, d.h. auch Unterstützung bewaffneter Kämpfe vom Ausland aus, die jedoch nach h.M. eine bestimmte Intensität erreichen muss (nicht nur einzelner Grenzzwischenfall, sehr umstr.). Geklärt ist inzwischen, dass die Ausübung auch sehr starken wirtschaftlichen Drucks keinen Verstoß gegen das Gewaltverbot darstellt. Gewalt i.S.d. Gewaltverbots setzt weiter voraus, dass es sich um Gewalt in internationalen Beziehungen, d.h. zwischen Staaten, handeln muss. Dies bedeutet, dass von Privaten ausgeübte Gewalt nur dann gegen das Gewaltverbot verstößt, wenn sie einem Staat zuzurechnen ist. Piraterie, Terrorismus u.ä. sind grundsätzlich also zwar völkerrechtlich zu ahnden, aber i.d.R. kein

Verstoß gegen das Gewaltverbot. Etwas anderes gilt erst dann, wenn solche Handlungen von einem Staat zu verantworten sind (Waffenlieferungen, logistische Unterstützung), wobei zu beachten ist, dass nicht jede solche Unterstützung das Gewaltverbot verletzt (so hat der Sicherheitsrat libysche und irakische Unterstützung von Terroristen als Bedrohung des Friedens, nicht aber als Verstoß gegen das Gewaltverbot qualifiziert). Diese – im Einzelfall schwierige – Abgrenzung ist wichtig für die Zulässigkeit eventueller Gegenmaßnahmen (vgl. bewaffnetes Eingreifen in Afghanistan im Herbst 2001 wegen Unterstützung terroristischer Aktivitäten durch die Taliban). Die Gewalt muss gegen einen anderen Staat, d.h. i.d.R. sein Territorium, gerichtet sein. Dazu zählen auch militärische Außenpositionen (Kriegsschiffe, Militärflugzeuge; umstritten ist, ob auch Militärstützpunkte erfasst sind), folglich also nicht diplomatische Vertretungen („nur“ Verstoß gegen das Diplomatenrecht). Nach überwiegender Staatenpraxis stellt auch ein Angriff auf ein ziviles Schiff bzw. Flugzeug eine Verletzung des Gewaltverbots dar. Auch das Territorium eines nicht-funktionsfähigen Staates („failed state“) ist vom Gewaltverbot geschützt ebenso ein *befriedetes de facto-Regime* (Taiwan). Der Streit um den Verlauf einer Grenze bzw. die Zugehörigkeit eines Gebietes entbindet – jedenfalls bei befriedeten Situationen – nicht von der Beachtung des Gewaltverbots (Falkland/Malvinas, Kuwait). Hingegen sind schwere Menschenrechtsverletzungen „nur“ eine Bedrohung des Friedens (so die jüngere Praxis des Sicherheitsrats, vgl. § 9), aber nach noch h.M. kein Verstoß gegen das Gewaltverbot (umstr.) (Kosovo-Einsatz!).

Verboten ist auch die Drohung mit militärischer Gewalt. Höchst umstritten ist die Frage der Zulässigkeit der nuklearen Abschreckung, d.h. die Option des Erst-Einsatzes kriegsrechtlich an sich verbotener Nuklearwaffen im Rahmen der Selbstverteidigung gegen einen konventionellen Angriff (vgl. IGH-Gutachten, ICJ Rep. 1996, 226). Keine Drohung mit Gewalt ist politischer oder wirtschaftlicher Druck, der jedoch einen Verstoß gegen das Interventionsverbot nach Art. 2 Ziff. 7 SVN darstellen kann. Aufgrund der jüngeren Entwicklung sind Reaktionen auf schwere Menschenrechtsverletzungen bis hin zu entsprechenden nicht-militärischen Repressalien nicht als unzulässige Intervention („Einmischung in die inneren Angelegenheiten“) anzusehen.

Die Anwendung von Gewalt kann gerechtfertigt sein. Wichtigster Rechtfertigungsgrund ist die Ausübung des (kollektiven) Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 SVN. Dessen Ausübung muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, um nicht selbst verbotene Gewalt zu sein. Präventive Selbstverteidigung mag in ganz eng anzunehmenden Ausnahmen

zulässig sein; diese lagen beim Angriff auf den Irak im März 2003 nicht vor, weshalb die USA und ihre Partner völkerrechtswidrig handelten.

Folgende Konstellationen sind (immer noch) umstritten: Stellt die Unterdrückung des Selbstbestimmungsrechts kolonisierter Völker einen Verstoß gegen das Gewaltverbot dar; kann in der (auch militärischen) Unterstützung von Befreiungsbewegungen eine grundsätzliche rechtmäßige Ausübung des (kollektiven) Selbstverteidigungsrechts gesehen werden? Der Einsatz militärischer Mittel zur Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland ist – ohne Zustimmung des betroffenen Staats (Einsatz der Bundeswehr in Tirana 1997) – nach (noch) h.M. (a.A. ein großer Teil der amerikanischen Lehre) nicht zulässig, da Staatsbürger keine vom Gewaltverbot geschützte „Außenposten“ eines Staates sind. Hinzu kommt die große Gefahr eines Missbrauchs (Grenada, Panama). Höchst umstritten ist das Institut der *humanitären Intervention*, d.h. der Einsatz militärischer Gewalt zur Beendigung schwerster Menschenrechtsverletzungen gegenüber fremden Staatsangehörigen. Es gibt zwar insoweit einige Staatenpraxis (zuletzt Kosovo), doch haben zu viele Staaten diesen Einsätzen widersprochen als dass von einer gewohnheitsrechtlichen Durchbrechung des Gewaltverbots ausgegangen werden kann (umstr.). Hinsichtlich der Zulässigkeit humanitärer Interventionen ist das Spannungsverhältnis zwischen Gewalt- und Interventionsverbot einerseits und Menschenrechtsschutz andererseits problematisch. Auf der einen Seite besitzt das in Art. 2 Ziff. 4 SVN niedergelegte Gewaltverbot - von den Ausnahmen des Kapitels VII sowie des Rechts auf Selbstverteidigung nach Art. 51 SVN abgesehen - absoluten Charakter. Auch sind Eingriffe in innere Angelegenheiten eines Staates nur durch Maßnahmen aufgrund von Kapitel VII SVN zulässig, d.h. wenn der Sicherheitsrat eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung feststellt und zu entsprechenden Maßnahmen ermächtigt (vgl. § 9). Auf der anderen Seite zählt auch der Menschenrechtsschutz zu den Zielen der VN (Art. 1 Ziff. 3, Art. 13 (1) lit. b), Art. 55 lit. c) SVN), der in der Entwicklung nach 1945 immer mehr an Bedeutung gewonnen hat und nicht mehr als ausschließlich innere Angelegenheit eines Staates zu betrachten ist. Nach (noch) h.M. berechtigt die Verletzung von Menschenrechten als solche dritte Staaten dennoch nicht zum Eingreifen. Angesichts der Ereignisse um das Kosovo mehrten sich allerdings die Stimmen, die für eine Zulässigkeit einer humanitären Intervention unter bestimmten - einen Missbrauch ausschließenden - Voraussetzungen plädieren. Diese sind jedoch ebenfalls in Umfang und Inhalt umstritten: Untätigkeit des Sicherheitsrates der VN; Ausmaß der humanitären Katastrophe; Bestimmbarkeit der verantwortlichen Kräfte; Interventionsberechtigte; Ausmaß und Mittel der Intervention. Um dieses Dilemma zu lösen, wurde vom Generalsekretär der VN Kofi

Annan im Jahr 1998 eine International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) eingerichtet, welche ein neues Konzept „*Responsibility to Protect*“ (R2P) entwickelte, das es der Staatengemeinschaft ermöglichen soll, bei schwersten Menschenrechtsverletzungen in einem anderen Staat militärisch einzugreifen, um diese zu unterbinden. Hintergrund dieser Überlegung ist, dass grundsätzlich jeder Staat selbst verpflichtet ist, seine Bürger vor schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Darüber hinaus kommt der internationalen Gemeinschaft ebenfalls Verantwortung zu, denn sie soll die Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Schutzfunktion unterstützen und gegebenenfalls kollektive Maßnahmen ergreifen, um Völkermord und vergleichbar schwere Verbrechen zu verhindern. Jedoch steht das R2P Konzept in einem Spannungsverhältnis zu dem völkerrechtlich verankerten Souveränitätsprinzip (Art. 2,4 i. V. mit 2,1 und 2,7 UN-Charta), dem Interventionsverbot (Art. 2 Ziff. 1, 7UN-Charta) und dem Gewaltverbot (Art.2 Ziff. 4 UN-Charta), denn die Souveränität eines Staates schützt diesen vor dem Eingreifen eines anderen Staates in seine inneren Angelegenheiten. Die Generalversammlung der VN hat aus diesen Gründen im Jahr 2005 dem R2P-Schutzkonzept nur unter Vorbehalten zugestimmt (siehe bereits § 9). So wurde ausdrücklich betont, dass sich aus dem R2P kein Recht für eine Militärintervention herleiten lässt. Auch werden das Souveränitätsprinzip und das Prinzip der territorialen Integrität durch R2P nicht ausgehebelt. Vielmehr sind kollektive Maßnahmen nur durch den Sicherheitsrat und im Einklang mit Kapitel VII der UN-Charta möglich. Dabei unterstrich die Generalversammlung aber die Notwendigkeit, dass sie die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die sich daraus ergebenden Auswirkungen eingedenk der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts weiter prüft. Damit ist die Diskussion, ob R2P ein tragbares Konzept für die Staatengemeinschaft werden könne, nach wie vor offen.

Das zeigt sich deutlich an der Frage, wie der Sicherheitsrat auf die gravierenden Menschenrechtsverletzungen in Syrien reagieren soll. Dabei spielt eine entscheidende Rolle, dass einige Staaten, darunter auch die ständigen Sicherheitsratsmitglieder China und Russland, der Auffassung sind, die NATO habe die Sicherheitsrats-Resolution 1973 vom 17.03.2011 (in der viele ein Beispiel für eine R2P-Aktion sehen), mit der die Verhängung eines Flugverbots über Libyen und das Ergreifen aller notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung autorisiert wurde (vgl. § 9), zum Regimewechsel missbraucht.

Höchst umstritten ist auch die Zulässigkeit einer *Intervention auf Einladung*; nach h.M. ist sie nicht zulässig, wenn die einladende Regierung nicht zweifelsfrei den jeweiligen Staat repräsentiert (Bürgerkrieg) oder unter Druck handelt (Okkupation der CSSR 1968).

## **§ 17. Kollektive Sicherheit**

Die effektive Durchsetzung des Gewaltverbots und damit der Wahrung und Sicherung des Friedens hängt (präventiv wie repressiv) in höchstem Maße vom Bestehen eines funktionierenden Systems der kollektiven Sicherheit ab, in dem – wie gemäß dem VII. Kapitel der SVN – dem zwischenstaatlichen Gewaltverbot ein grundsätzliches Gewaltmonopol (hier des Sicherheitsrats) entspricht. Dem befugten Organ obliegt es, die für die Wahrung bzw. Wiederherstellung des Friedens notwendigen Maßnahmen (*peace-keeping* bzw. *peace-enforcing*) zu ergreifen (vgl. oben § 9 Aufgaben der UN). Neben der UN sind gemäß dem VIII. Kapitel SVN auch *regionale Abmachungen* (OAS, AU, Arabische Liga, OSZE – nicht aber reine Verteidigungsbündnisse wie die NATO, vgl. insoweit aber deren „neues Mandat“) als Systeme kollektiver Sicherheit anzusehen.

## **§ 18 Abrüstung und Rüstungskontrolle**

Die Überlegung, dass Friedenssicherung durch gleichmäßige Abrüstung gefördert wird, ist seit den Haager Friedenskonferenzen (1899) Grundlage der internationalen Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle. Nach dem II. Weltkrieg waren diese Bemühungen faktisch bis zu den 90er Jahren geprägt von dem Ost-West-Gegensatz und beherrscht von der Idee der gegenseitigen Abschreckung (*Gleichgewicht des Schreckens*). Größere Stabilität sollte erreicht werden durch Beschränkungen und Abbau der Waffensysteme (Verträge wie SALT I und II, START, INF), Kommunikation zwischen den Supermächten, Nichtverbreitung von Kernwaffen und vertragliche Verbote zur Stationierung von Massenvernichtungswaffen (Himmelskörper, Meeresboden) sowie, auf regionaler Ebene, durch den KSE-Vertrag (Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa). In dieser bi-polaren Welt spielten die VN eine eher untergeordnete Rolle, auch wenn im Rahmen der *Conference on Disarmament* (entstanden aus dem Ten-Nation Committee on Disarmament von 1960, umbenannt 1979 in Conference on Disarmament, mit inzwischen 65 Mitgliedstaaten) Verträge über das Verbot des Besitzes biologischer (1972) und chemischer Waffen (1993) geschlossen wurden. Die Überwachung erfolgte vor allem durch Satelliten und gegenseitige Inspektionen. Nach dem

Ende des Kalten Krieges sind die entsprechenden Bemühungen stärker multilateral geprägt. Dies zeigt sich vor allem am Inhalt des genannten C-Waffen-Übereinkommens (1993) (Vernichtung vorhandener Waffen, Zerstörung/Umwandlung von Produktionsstätten, Verbot des Besitzes, Erwerbs und Produktion solcher Waffen), dessen Struktur (ähnlich dem Vorbild des Nichtverbreitungsvertrags) eine internationale Verifikation vorsieht: Eine neu geschaffene Organisation (OPCW) kontrolliert durch Vor-Ort-Inspektionen die Einhaltung des Vertrags. Leider scheiterten bisher vergleichbare Versuche, ein solches System für biologische Waffen zu schaffen. Auf regionaler Ebene gewinnen atomwaffenfreie Zonen (bisher Lateinamerika und Südpazifik) an Bedeutung. In Europa steht mit der OSZE ein weiteres Gremium für Verhandlungen über Abrüstung zur Verfügung. Schließlich ist zu erwähnen, dass der IGH eine Rechtspflicht der Staaten festgestellt hat, Verhandlungen zum Zweck der Abrüstung zu führen (ICJ Reports 1996, 226). Eng mit Abrüstungsrecht verbunden sind die dem Kriegsrecht zuzuordnenden Verbote bestimmter Waffen (sehr wichtig das Verbot des Einsatzes und des Besitzes von Anti-Personen-Minen im Übereinkommen von Oslo vom 18.9.1997/ Das Abkommen gegen Streubomben vom 30. Mai 2008 trat am 1. August 2010 in Kraft. Bisher ist es leider mit nur 67 Ratifikationen (Stand: April 2012), die die wichtigsten Hersteller- und Nutzerländer wie die USA, Russland, China, Indien, Pakistan und Brasilien nicht einschließt, alles andere als universell. Auch gehen diese Ratifikationen letztlich auf eine Initiative einer NGO zurück und zeigen somit den gewandelten Charakter des Abrüstungsrechts.

## **§ 19. Friedliche Streitbeilegung**

Die in Art. 2 Ziff. 3 SVN niedergelegte Rechtspflicht der Staaten zur friedlichen Streitbeilegung steht in engem Zusammenhang mit der Ächtung von Krieg und Gewalt als Mittel internationaler Durchsetzung von Rechten und Interessen. Grundsätzlich muss es sich um Streitigkeiten zwischen Staaten von einer gewissen Intensität handeln. Traditionelle Mittel der friedlichen Streitbeilegung sind vor allem diplomatische (Verhandlungen und Konsultationen, Vermittlung durch Dritte – „Gute Dienste“, Untersuchungen) und gerichtliche Verfahren; insofern ist zu unterscheiden zwischen (*ad hoc* eingesetzten und ständigen) Schiedsgerichten und Internationalen Gerichten wie insbesondere dem Internationalen Gerichtshof (IGH) bzw. spezialisierten Gerichten wie z.B. dem Internationalen Seegerichtshof, dem Internationalen Strafgerichtshof und den auf regionaler Ebene bestehenden Menschenrechtsgerichtshöfen. Rechtsgrundlage der Tätigkeit des IGH

(Nachfolger des StIGH des Völkerbundes) sind die Art. 92 ff. SVN und sein Statut als integraler Bestandteil der SVN. Seine Zuständigkeit erstreckt sich nur auf Staaten; Nicht-Mitgliedstaaten der UN können durch die GV zum Statut zugelassen werden. Im Einzelfall bedarf die Zuständigkeit des IGH eines besonderen Einwilligungsakts der betroffenen Staaten: *ad hoc* durch Schiedskompromiss oder rügelose Einlassung (*forum prorogatum*); Unterwerfung in bi- oder multilateralen Abkommen; einseitige Unterwerfung gemäß der *Fakultativklausel* des Art. 36 (2) IGH-Statut. Letztere (gegenwärtig anerkennen immerhin knapp 70 Staaten, darunter auch Deutschland, die Zuständigkeit des Gerichtshofs durch eine Unterwerfungserklärung nach Art. 36 (2) IGH-Statut; Stand: März 2012) beruht auf dem Prinzip der Reziprozität, d.h. die Zuständigkeit des IGH besteht nur in dem Umfang, in dem sich die jeweiligen Erklärungen decken. Problematisch ist ferner, dass Staaten solche Erklärungen befristet oder bedingt (d.h. mit Vorbehalten versehen) abgeben können (vgl. *Connally* bzw. *Vandenberg*-Vorbehalte der USA). Gemäß Art. 96 SVN kann der IGH auch Gutachten erstatten. Nach Art.38 (1) Statut entscheidet der IGH auf der Grundlage von Vertrags-, ggf. auch Gewohnheitsrecht. Zur Lückenfüllung können die allgemeinen Rechtsgrundsätze herangezogen werden. Bei der Auslegung und Anwendung des Rechts sind auch Billigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Der IGH besteht aus 15 Richtern, gewählt von GV und Sicherheitsrat auf 9 Jahre. In beiden Gremien bedarf es der absoluten Mehrheit. Die unabhängigen und unparteiischen Richter kommen entsprechend dem UN-üblichen Proporz aus verschiedenen Regionen. Als deutsches Mitglied des IGH war Prof. Dr. Brunno Simma von 2003 bis 2012 als Richter tätig. Zusätzlich können *ad hoc*-Richter für ein Verfahren ernannt werden. Grundsätzlich entscheidet der IGH im Plenum; daneben bestehen Kammern für Eilentscheidungen, bestimmte Materien (Umwelt) und von den Parteien angeregte *ad hoc*-Kammern. Das Verfahren besteht aus einem mündlichen und einem schriftlichen Verfahrensabschnitt. Urteile werden mit Stimmenmehrheit gefällt (ggf. *casting vote* des Präsidenten). *Separate Opinions* (*Concurring* oder *Dissenting*) sind möglich. Die Urteile erwachsen in Rechtskraft, die auch nicht durch ein mögliches Auslegungsurteil beeinträchtigt wird. In jedem Verfahrensstadium (auch wenn die Zuständigkeit bestritten, aber *prima facie* gegeben ist) können zu befolgende vorsorgliche Maßnahmen verhängt werden (auf Antrag *proprio motu*). Die Durchführung der *inter partes* wirkenden Urteile ist Sache der Parteien. Bei Nichtbefolgung stehen dem betroffenen Staat die üblichen zulässigen Sanktionen (bis hin zu friedlichen Repressalien) zu. Von bisher geringer praktischer Bedeutung ist die Möglichkeit der Anrufung des Sicherheitsrats nach Art. 94 (2) SVN. Der IGH hat bislang über 100 Urteile gefällt und ca. 24 Gutachten erstattet; 13 Verfahren sind derzeit anhängig.

(Stand: März 2012 - <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1>). Zwar herrscht immer noch (nicht nur in der Dritten Welt) gewisse Zurückhaltung gegenüber dem IGH, doch ist unbestreitbar, dass Ansehen und Bedeutung (und die Zahl der Verfahren) nach der Krise der 70er Jahre deutlich zugenommen haben. Hauptmanko ist die immer noch unbefriedigende Regelung der Durchsetzung seiner Entscheidungen.

## Völkerrecht II

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

### 7. Teil: Das Recht bewaffneter Konflikte

Ungeachtet des Umstands, dass das gegenwärtige Völkerrecht vom Grundsatz der Verhinderung von Krieg und bewaffneten Konflikten (*ius contra bellum*) gekennzeichnet ist, bedarf es im Hinblick auf die Wirklichkeit, die immer noch internationale und nicht-internationale bewaffnete Konflikte kennt, die etwa im Rahmen von Maßnahmen nach den Vorschriften des VII. Kapitels SVN auch rechtlich zulässig sein können, einer Regelung zur Eingrenzung solcher Gewalt (*ius in bello*). Dieses Recht bewaffneter Konflikte umfasst das in solchen Fällen zwischen den Konfliktparteien geltende Recht (§ 20), das Recht zwischen diesen und Dritten (Neutralität) (§ 21), das rein tatsächlich immer wichtiger gewordene Recht der nicht-internationalen bewaffneten Konflikte (§ 22) und schließlich das Recht zugunsten der nicht unmittelbar an den bewaffneten Konflikten Beteiligten (Zivilbevölkerung), das humanitäre Völkerrecht i.e.S. (§ 23).

Auch vor dem Entstehen des *ius contra bellum* gab es bereits – beginnend vor allem in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts – Bemühungen zur Kodifikation des *ius in bello*. Dabei ging es zum einen um die Regelung bzw. Beschränkung der zulässigen Mittel zur Schädigung des Gegners (vor allem die Haager Landkriegsordnung von 1907) (sog. *Haager Recht*) und zum anderen um den Schutz der Konfliktopfer (zurückgehend auf die Genfer Konventionen von 1864 bzw. 1929) (sog. *Genfer Recht*). Besondere vertragsrechtliche Entwicklungen gab es im See- und Luftkriegsrecht, bezüglich des Verbots bestimmter Waffen (Verbot des Einsatzes von B- und C-Waffen seit 1925) und im Kulturgüterschutz. Wegen der Lückenhaftigkeit dieses Rechts und der beschränkten Zahl der Vertragsparteien war und ist das Gewohnheitsrecht von großer Bedeutung.

Mit dem Aufkommen der Bedeutung der Menschenrechte seit 1945 rückte der Schutz der Menschen in den Mittelpunkt des Rechts bewaffneter Konflikte; dies wird deutlich in den vier Genfer Rot-Kreuz-Konventionen von 1949 und den beiden Zusatzprotokollen von 1977, die auch (letztlich ungenügende) Grundnormen für das Recht nicht-internationaler bewaffneter

Konflikte enthalten (I-IV GK: 194 Mitgliedsstaaten; ZP I: 169; ZP II: 165) ; insofern wird häufig davon gesprochen, alles Recht bewaffneter Konflikte sei *humanitäres Völkerrecht* und gefordert, die Unterscheidung zwischen *Haager* und *Genfer* Recht aufzugeben. Da das *Genfer Recht* (im Sinne des *humanitären Völkerrechts*) aber auch für nicht-internationale bewaffnete Konflikte gilt, wird im Folgenden an der „alten“ Unterscheidung – im Bewusstsein ihrer Schwächen – festgehalten.

Unbefriedigend sind (trotz Art. 39 ff. SVN) die Regeln zur Durchsetzung des Rechts der bewaffneten Konflikte. Jedenfalls für das humanitäre Völkerrecht gilt ein Repressalienverbot. Die sehr wichtige Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (*IKRK*) zielt auf die Beachtung des Rechts durch alle Konfliktparteien. Zu hoffen ist, dass das Völkerstrafrecht zu einer erheblichen Verminderung von Verstößen gegen das Recht bewaffneter Konflikte führen wird.

## **§ 20. Das Recht zwischen den Konfliktparteien (Haager Recht)**

Um faktischen Problemen (mangelnde Kriegserklärung etc.) zu entgehen, spricht man seit 1945 nicht mehr vom *Kriegsrecht*, sondern vom *Recht bewaffneter Konflikte*, womit allerdings nur bewaffnete Konflikte zwischen Staaten (internationale Konflikte) gemeint sind. Hierzu zählen aber an sich auch *interne Konflikte* (Bürgerkriege), in die fremde Staaten militärisch intervenieren (*internationalisierte interne Konflikte*). Auf alle diese Konflikte finden grundsätzlich alle allgemeinen Regeln des Land-, See- und Luftkriegsrechts zwischen den Konfliktparteien Anwendung (umstr.).

Grundregel ist, dass jede militärische Handlung unter dem einschränkenden Gebot der *militärischen Notwendigkeit* und zugleich unter dem allgemeinen Humanitätsgebot (*Marten'sche Klausel*) steht. Hieraus ergeben sich folgende Regeln über zulässige Kampfmittel und Kampfmethoden einschließlich des Verbots bestimmter Waffen.

Neben den ganz grundlegenden Regeln über den Schutz der Zivilbevölkerung, die auf dem zentralen Verbot von *indiscriminate attacks* beruhen, und von Wehrlosen (Kriegsgefangene, Verwundete) finden sich Normen über geschützte Objekte (Kulturgüter, Haager Konvention von 1954 und Art. 53 ZP I; Dämme, Deiche und Kernkraftwerke nach Art. 56 ZP I, jedoch kein allgemeines Verbot Umwelt schädigender Mittel und Methoden), verbotene Methoden

(Perfidieverbot nach Art. 23 a HLKO, Problem: Abgrenzung zur erlaubten Kriegslist – Art. 37 ZP I) und verbotene Waffen, d.h. solche, die wegen ihrer notwendig unterschiedslosen Wirkung (vertraglich und gewohnheitsrechtlich anerkannt für B- und C-Waffen, nur gewohnheitsrechtlich – jedenfalls für Ersteinsatz – anerkannt für A-Waffen, vgl. IGH-Gutachten vom 8.7.1996, ICJ Rep. 1996, 226) und/oder wegen der Verursachung unnötiger Leiden (Explosionsgeschosse, Minen, Laserwaffen) verboten sind.

Zu berücksichtigen sind ferner Regeln über *Kombattanten*, d.h. den zur Schädigung des Gegners berechtigten Personen. Diese müssen – auch heute – noch als solche erkennbar sein (Problem: *Guerilla*). Kombattanten dürfen nur wegen Kriegsverbrechen, an Kampfhandlungen beteiligte *Non-Kombattanten* auch wegen der bloßen Teilnahme an Kampfhandlungen - unter Beachtung von Verfahrensgarantien und des Verhältnismäßigkeitsprinzips – bestraft werden. Diese Regeln wurden von den USA nach der Intervention in Afghanistan bezüglich der an diesem Konflikt beteiligten Kämpfer nicht ausreichend beachtet. Insbesondere ist die Einstufung von Personen als *unlawful combatants*, denen weder die Rechtsstellung von Kombattanten noch Zivilpersonen eingeräumt wird (Guantánamo), mit dem geltenden Völkerrecht nicht vereinbar.

## **§ 21. Konfliktparteien und Dritte (Neutralität)**

Das Neutralitätsrecht bezeichnet die gegenseitigen Rechten und Pflichten zwischen den an einem Konflikt nicht beteiligten Staaten und den Konfliktparteien. Der neutrale Staat ist zur Nicht-Teilnahme und Unparteilichkeit verpflichtet (vor allem das Verbot von Unterstützungshandlungen wie Lieferung von Kriegsmaterial, Wirtschaftsgütern und finanzielle Unterstützung, nicht jedoch humanitäre Unterstützung der Kriegsoffer – auch nur einer Seite; Verbot der Zur-Verfügung-Stellung oder des Zulassens der Nutzung des eigenen Territoriums zu Zwecken der Konfliktparteien). Diese Pflichten gelten (umstr.) auch gegenüber dem Aggressor; etwas Anderes gilt nur bei Maßnahmen nach Art. 39 ff. SVN. Im Gegenzug dürfen Konfliktparteien das Territorium (Transitverbot) und die Rechte von Angehörigen (Feindvermögen) neutraler Staaten nicht beeinträchtigen, sind aber vor allem zur Kontrolle der Handelsschiffahrt berechtigt.

## § 22. Nicht-internationale bewaffnete Konflikte

Obwohl die Zahl nicht-internationaler bewaffneter Konflikte seit 1945 die von internationalen bewaffneten Konflikten deutlich übersteigt und diesen bezüglich der ausgelösten Leiden unter der Zivilbevölkerung sicherlich gleichkommt, ist ihre völkerrechtliche Regelung immer noch fragmentarisch und in hohem Maße unzureichend. Der Grund hierfür ist, dass die Staaten lange Zeit nicht bereit waren, die Anwendbarkeit der Regeln für bewaffnete Konflikte zwischen ihnen als Völkerrechtssubjekte auch für Konflikte innerhalb eines Staates, an dem also *a priori* nicht nur Völkerrechtssubjekte beteiligt waren, anzuerkennen. Einen ersten Durchbruch aus dieser Grundregel der Nichtanwendbarkeit der völkerrechtlichen Regeln für bewaffnete internationale Konflikte auf Bürgerkriege und andere bewaffnete nicht-internationale Konflikte stellte die Möglichkeit der Anerkennung einer Bürgerkriegspartei als kriegführende Partei (damit partielles Völkerrechtssubjekt) und die so bewirkte Geltung der Regeln des Völkerrechts auch für solche Konflikte dar. Da es aber keinen Anspruch auf Anerkennung als kriegführende Partei gab und gibt, konnte dieses Rechtsinstitut z.B. nicht die Gräueltaten des Spanischen Bürgerkriegs (Juli 1936 bis April 1939) verhindern. Dies war der Anlass für Bemühungen, auf den Genfer Rot-Kreuz-Konferenzen im Jahre 1949 völkerrechtliche Regeln für nicht-internationale bewaffnete Konflikte zu vereinbaren. Sie führten zur Aufnahme des für *alle* bewaffneten Konflikte geltenden, gemeinsamen Art. 3 der vier Rot-Kreuz-Konventionen von 1949, der insofern – in der Art einer „Mini-Konvention“ – die Grundregeln auch für nicht-internationale bewaffnete Konflikte enthält. Als Gewohnheitsrecht gilt er heute auch außerhalb des Vertragskontexts und hat m.E. *ius cogens*-Rang (umstr.).

Ausgelöst vor allem durch die gewaltsamen Konflikte („Befreiungskriege“) im Rahmen der Dekolonisierung kam es 1977 zur Annahme des *Protokolls II über den Schutz der Opfer nicht-internationaler Konflikte*, das aber erhebliche Lücken aufweist. Auch der Umstand, dass bei allen, also auch bei nicht-internationalen bewaffneten Konflikten selbstverständlich die Menschenrechte, soweit sie nicht von den speziellen Regeln des humanitären Völkerrechts verdrängt werden, zu beachten sind, schließt diese nicht: Zum einen ist umstritten, ob diese nicht nur von der staatlichen Seite des Konflikts, sondern auch von Aufständischen als „Noch-Nicht-Völkerrechtssubjekt“ zu beachten sind; zum anderen können Menschenrechte während bewaffneter Konflikte unter Anwendung der Regeln für Notstände in erheblichem Umfang suspendiert werden. Während der gemeinsame Art. 3 auf alle bewaffneten Konflikte

einer gewissen Intensität Anwendung findet, beschränkt sich der Anwendungsbereich des ZP II auf solche nicht-internationalen Konflikte, die zwischen den Streitkräften eines Vertragsstaats (das ZP II stellt – noch – kein Gewohnheitsrecht dar, umstr.) und organisierten Verbänden geführt werden, die unter verantwortlicher Führung stehen und einen Teil des Territoriums so kontrollieren, dass sie koordinierte Kampfhandlungen ausführen und die Anwendbarkeit des ZP II garantieren können. Es gilt also nicht in Situationen, in denen keine Streitpartei als „Staatsmacht“ anzusehen ist oder die „Aufständischen“ keine Gebietskontrollen ausüben. Während der gemeinsame Art. 3 Mindestregeln über den Schutz von Wehrlosen enthält, finden sich im ZP II beachtliche menschenrechtliche Garantien, aber nur eine geringfügige Regelung der Kampfhandlungen (Schutz der Zivilbevölkerung). Das Recht der nicht-internationalen bewaffneten Konflikte enthält keine Regeln betreffend Kriegsgefangene, was bedeutet, dass Personen für ihre Beteiligung an solchen Konflikten bestraft werden können, auch wenn sie keine Regeln des Kriegsrechts verletzt haben. Sehr wichtig ist schließlich, dass nach der Rechtsprechung des Jugoslawien- und des Ruanda-Tribunals sowie gemäß Art. 8 Abs. 2 lit. c) – f) des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs auch in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten begangene Kriegsverbrechen u.ä. nach den Regeln des Internationalen Strafrechts zu ahnden sind.

### **§ 23. Humanitäres Völkerrecht (*Genfer Recht*)**

Zentrales Anliegen des humanitären Völkerrechts ist der Schutz von Wehrlosen, d.h. derjenigen Personen, die dem Gegner militärisch nicht mehr schaden können. Dies ist auch die rechtliche Grundlage der besonderen Regelungen für Verwundete und Kranke, Kriegsgefangene und die Zivilbevölkerung. Diese gelten zusätzlich zu den allgemeinen Menschenrechten, soweit sie nicht zulässigerweise suspendiert sind. Nach Art. 23 HLKO bzw. Art. 40 ff. ZP I dürfen Personen, die wehrlos sind oder sich ergeben haben, nicht angegriffen werden. Der Befehl „keine Gefangenen zu machen“, ist somit ein grober Verstoß gegen das Völkerrecht. Verwundete und Kranke, die nicht mehr an Kampfhandlungen teilnehmen, dürfen nicht angegriffen und müssen von jeder Konfliktpartei medizinisch versorgt werden. Folglich dürfen auch Sanitäter, d.h. Personen, die durch *Rotes Kreuz* bzw. *Roter Halbmond* und *Roter Löwe mit Roter Sonne* (nur von Iran, allerdings nur bis 1980 benutzt) gekennzeichnet sind, nicht behindert oder gar angegriffen werden. Mit in Kraft treten des ZP III am 14.01.2007 wurde als drittes Schutzzeichen der *Rote Kristall* etabliert (bisher nur 52 Ratifikationen). Kombattanten und bestimmte andere Personen, die in Gewahrsam des

Gegners geraten, haben als Kriegsgefangene bestimmte Rechte und Pflichten. Sie sind insbesondere mit Menschlichkeit zu behandeln und haben Anspruch auf Achtung ihrer Person und Ehre. Sie sind im von Kriegsgeschehen entfernten Lagern unterzubringen und ausreichend zu versorgen. Nach Beendigung der Kämpfe sind sie, sofern sie dies wollen, freizulassen und heimzubringen. Während der Gefangenschaft unterliegen sie der völkerrechtlich bestimmten Disziplinar- und Strafgewalt des Gewahrsamsstaats. Die dargestellten Regeln des *Haager Rechts* reichen nicht, um die Zivilbevölkerung als Opfer moderner Konflikte angemessen zu schützen. Hinzu kommen daher Regeln über die Behandlung von Zivilisten, die sich in der Gewalt des Feindes befinden, und über die Durchführung von Hilfsmaßnahmen. Im Feindesland befindliche Zivilisten dürfen ggf. interniert werden; sie haben dann einen Status vergleichbar Kriegsgefangener. In ihrer (besetzten) Heimat verbleibende Zivilisten werden durch die Regeln der kriegesrischen Besetzung (*occupatio bellica*) geschützt, die nicht nur die Annektierung besetzten Gebiets während des Konflikts verbietet, sondern auch durch die Pflicht des Besetzers, unter grundsätzlicher Wahrung der Rechtsordnung des besetzten Gebiets (z.B. Requisitionen, d.h. Entzug von Eigentum, zulässig nur gegen Entschädigung) für das Wohlergehen seiner Einwohner (z.B. Nahrung, medizinische Versorgung) zu sorgen. Ferner sind die Menschenrechte zu beachten. Gemäß Art. 49 IV. GK dürfen Zivilisten nicht vertrieben oder deportiert werden und keine „eigene“ Zivilbevölkerung angesiedelt werden. Zu betonen ist, dass diese Regelungen der Haager Landkriegsordnung und der vier Genfer Rot-Kreuz-Konventionen von 1949 auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte nicht ohne weiteres anwendbar sind. Ungeachtet des gemeinsamen Art. 3 und der Regeln des ZP II bleiben hier schwerwiegende Mängel, deren baldige Lösung eine dringliche Aufgabe der Staaten und des Völkerrechts darstellt.

## **Völkerrecht II**

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

### **8. Teil: Das Recht der internationalen Wirtschaftsbeziehungen**

Das Recht der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ist Gegenstand der regelmäßig angebotenen Vorlesung Internationales Wirtschaftsrecht und wird hier daher nur in einem knappen Überblick behandelt. Es umfasst die Regelungen zum Schutz fremden Eigentums (§ 24), vor allem den Schutz von Auslandsinvestitionen, die insbesondere auf dem Vertragswerk der World Trade Organisation (WTO) beruhende Welthandelsordnung (§ 25) sowie das Recht der wirtschaftlichen Entwicklung (§ 26).

#### **§ 24. Schutz fremden Eigentums**

Historischer Ausgangspunkt der völkerrechtlichen Regeln zum Schutz fremden (ausländischen) Eigentums ist das an anderer Stelle (vgl. § 12) behandelte *Fremdenrecht*, d.h. das völkerrechtlich determinierte nationale Enteignungsrecht. In jüngerer Zeit ist diese Materie zunehmend bestimmt von bi- und multilateralen Verträgen zum Schutz von Auslandsinvestitionen. Die bilateralen Abkommen folgen in der Regel einem – häufig vom Investorstaat – bestimmten Muster. Von besonderer Bedeutung sind Regeln über die Bestimmung des Kreises der begünstigten (privaten) Investoren, und ihrer Investitionen (z.B. Inländergleichbehandlung und Meistbegünstigung), Zulässigkeit von Transferzahlungen, Zugang zu nationalen und internationalen Gerichten sowie Vorschriften über Enteignung und Entschädigung.

Während die Verhandlungen über das *Multilateral Agreement on Investment* (MAI), das die Inhalte der zahlreichen bilateralen Abkommen vereinheitlichen sollte, 1998 scheiterten, dienen zwei völkerrechtliche Verträge dem internationalen Investitionsschutz: Aufgrund des von der Weltbank initiierten Abkommens über die *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) vom 11.10.1985 können durch sie nichtkommerzielle Investitionsrisiken in Entwicklungsländern versichert und so die Bereitschaft zum Kapitaltransfer in solche Staaten

gefördert werden. Von wesentlich größerer praktischer Bedeutung ist das Abkommen über das International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID) von 1965. Vor diesem Gremium können bei Streitigkeiten zwischen dem Gaststaat und dem ausländischen Investor Schiedsgerichtsverfahren durchgeführt werden, die in einer völkerrechtlich bindenden Entscheidung enden. In der Praxis haben die Entscheidungen zur Bildung eines das nationale Recht überlagernden, internationalen Investitionsschutzrechts geführt, das vor allem in Fällen von (schleichenden) Enteignungen von großer Bedeutung ist.

Allerdings enthalten diese beiden Abkommen keine materiell-rechtlichen Investitionsschutzregeln, sondern sind lediglich prozessualer Natur. Das einzige multilaterale Abkommen, welches auch materiell-rechtliche Normen enthält, ist der Vertrag über die Energie-Charta aus dem Jahr 1994 (1998 in Kraft getreten), der Regeln für den Schutz internationaler Investitionen im Energiesektor festlegt.

Im Übrigen wird der Investitionsschutz vornehmlich in Form bilateraler Abkommen geregelt.

## **§ 25. Welthandelsordnung**

Rechtsgrundlage der Welthandelsordnung ist der 1994 in Marrakesch erfolgreich beendete Versuch, alle Aspekte des internationalen Handels völkerrechtlich bindend zu regeln und einem wirksamen Streitschlichtungssystem zu unterwerfen. Seither ruht die Welthandelsordnung auf den drei Säulen *General Agreement on Tariffs and Trade* 1994 (GATT 1994), *General Agreement on Trade and Services* (GATS) und *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS), ergänzt um 17 Zusatzabkommen zu speziellen Bereichen (z.B. öffentliches Beschaffungswesen, Agrarprodukte), die vom Übereinkommen zur Errichtung der *World Trade Organisation* überwölbt werden. Von zentraler Bedeutung ist hier das für alle Vertragsparteien obligatorische, schiedsgerichtsähnliche *Dispute Settlement System*.

Die Grundprinzipien des Welthandelsrechts sind: Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung (Ausnahmen gelten für Zollunionen und Freihandelszonen), Reziprozität, Solidarität (Entwicklungsländer), Gleichgewicht von Rechten und Pflichten, *fair trade* (gerichtet gegen *Dumping* und staatliche Subventionen) und friedliche Streitbeilegung.

Schon unter Geltung des GATT in der Fassung von 1947 wurden erhebliche Erfolge bezüglich des Abbaus von Zollschränken, der Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse und in der Schaffung von Wettbewerbsfreiheit erreicht. Hierfür bestehen unter dem GATT in der Fassung von 1994 wegen der Geltung des *Understanding on Dispute Settlement* (DSU) noch bessere Bedingungen. Schwierige und bislang nicht ausreichend gelöste Probleme können aus dem Gegensatz zwischen den Prinzipien der Welthandelsordnung einerseits und dem Umweltrecht und Menschenrechten andererseits entstehen: Ungeklärt ist etwa der Umfang der Zulässigkeit umweltschützender Handelsbeschränkungen oder von Suspendierungen der GATT-Rechte wegen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen. Das in der Praxis sehr erfolgreiche Streitschlichtungssystem ist zweistufig: Die Berichte der erstinstanziellen Panels bedürfen keiner Annahme durch die Streitparteien mehr, sondern entfalten nur dann keine Wirkung, wenn sich alle Parteien des jeweiligen Vertrags im Konsens dagegen aussprechen. Sie können aber durch die Streitparteien vor den *Appellate Body* gebracht werden. Dessen Entscheidungen sind bindend, wenn nicht wiederum alle Vertragsparteien sich binnen 30 Tagen im Konsens gegen deren Annahme aussprechen. Sie sind von den Streitparteien zu befolgen; andernfalls kann der in ihren Rechten verletzte Streitpartei gestattet werden, gegen den Verletzerstaat entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen, d.h. diesem gegenüber Rechte aus dem jeweiligen Vertrag zu suspendieren.

## **§ 26. Entwicklungsvölkerrecht**

Das Entwicklungsvölkerrecht war lange vom (letztlich vergeblichen) Versuch der Dritten Welt geprägt, eine *Neue Weltwirtschaftsordnung* zu schaffen. In den letzten zehn Jahren hat sich das Konzept der *common but differentiated responsibilities* durchgesetzt. Danach unterliegen die Entwicklungsländer grundsätzlich den gleichen Pflichten wie die Industriestaaten. Allerdings obliegt den Industriestaaten die Pflicht, den Entwicklungsländern bei der Erfüllung ihrer Pflichten zu unterstützen (z.B. durch vereinfachten Technologietransfer, günstige Kredite, Schuldenerlass), sofern diese die Mindestanforderungen der *good governance* (Menschenrechte) erfüllen. Wichtige Instrumente dieses Rechtsgebiets sind die vor allem vom Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und den Mitgliedern der Weltbankgruppe zu günstigeren Konditionen als im privaten Finanzmarkt vergebenen Kredite sowie Rohstoffabkommen. Hauptaufgabe des IWF ist die Sicherung eines funktionierenden internationalen Zahlungssystems, ggf. durch

die Bereitstellung von Krediten zur Überwindung von Haushaltskrisen und Defiziten in der Zahlungsbilanz. Die Kredite der Weltbank sind projektbezogen (vor allem zur Verbesserung der Infrastruktur), längerfristig und festverzinslich und gehen überwiegend an Schwellenländer. Die Kredite von Institutionen wie der *International Development Association* (IDA) und der *International Finance Corporation* (IFC) –beide Teile bzw. Gesellschaften der Weltbankgruppe– langfristig (50 Jahre) und entweder zinslos oder niedrig verzinst sind; sie werden vor allem an „arme“ Entwicklungsländer (durch die IDA) bzw. an dort investierende Private (durch die IFC) vergeben. Die Kreditpolitik vor allem von IWF und Weltbank wird immer wieder wegen der (angeblich) unzureichenden Berücksichtigung von sozialen Folgen und Belangen der Umwelt sowie ihrer stark an den Interessen der Industriestaaten ausgerichteten Voraussetzungen kritisiert.

## **Völkerrecht II**

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

### **9. Teil: Das Recht der internationalen Kommunikationsordnung**

Im weiteren Sinne umfasst die internationale Kommunikationsordnung alle Normen, die seit der Mitte des 19. Jahrhunderts als notwendige Folge der Industrialisierung zur völkerrechtlichen Regelung der grenzüberschreitenden Kommunikation und des Verkehrs in Kraft traten. Hierzu zählen z.B. die Verträge über den internationalen Post- und Telegraphenverkehr sowie über den grenzüberschreitenden Verkehr zu Land (Eisenbahn und Straße), Wasser und Luft.

#### **§ 27. Grundbegriffe des internationalen Kommunikationsrechts**

Das traditionelle internationale Kommunikationsrecht bezog sich auf fest installierte Träger und unterlag daher dem Souveränitätsanspruch der Staaten. Für drahtlose Kommunikation (Radio und Fernsehen) entwickelte sich schon bald das völkergewohnheitsrechtliche Prinzip der Sendefreiheit, das grundsätzlich nur technische Beschränkungen (Frequenzmangel) kannte. Die notwendige Regulierung (Zuteilung von Frequenzen) erfolgte und erfolgt durch die insofern zentrale Institution des internationalen Kommunikationsrechts im engeren Sinne, der *International Telecommunication Union* (ITU).

Ob und in welchem Umfang dieses Prinzip der Sendefreiheit auch für Ausstrahlungen von Satelliten gilt, ist umstritten. Immerhin gelten hier die weltraumrechtlichen Regeln betreffend deren Stationierung im All.

Bislang noch nicht völkerrechtlich geregelt ist das für die moderne Kommunikation wichtigste Medium, das Internet. Derzeit wird das Internet durch die *Internet Corporation for the Assigned Numbers and Names*, eine nach kalifornischem Recht gebildete Gesellschaft, harmonisiert und koordiniert. Ob und wann Überlegungen, hier völkerrechtliche Regeln zu schaffen, sich verwirklichen, hängt nicht nur von den technischen Möglichkeiten ab, sondern auch vom Willen der Staaten, die sich im Internet manifestierende Informationsfreiheit im

Hinblick auf den Schutz anderer Rechtsgüter einzuschränken. Mit Regelungsprojekten wurde bislang vor allem im Bereich des Internetstrafrechts begonnen. Am weitesten ausgeprägt in ihrer Regelungsdichte ist die Cyber Crime Convention (In Kraft getreten am 01.07.2004 / 31 Ratifikationen/Stand Juni 2011) und ihr erstes Zusatzprotokoll (In Kraft getreten am 01.03.2007 / 20 Ratifikationen/Stand Juni 2011), welche aus einem Kooperationsprojekt der VN, OECD, GATT, G8 und EU hervorgegangen sind (185. und 189. Abkommen des Europarates).

## Völkerrecht II

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

### 10. Teil: Das Umweltvölkerrecht

Da das Umweltvölkerrecht – neben dem Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften – Gegenstand der regelmäßig abgehaltenen Vorlesung Internationales Umweltrecht ist, wird im folgenden nur ein knapper Überblick über die Grundbegriffe des Umweltvölkerrechts gegeben.

#### § 28. Grundbegriffe des Umweltvölkerrechts

Als Folge schwerwiegender Umweltkatastrophen wie Tanker-, Chemie- und Atomunfällen sowie der Erkenntnis von der Notwendigkeit der globalen Bekämpfung der sich stetig vergrößernden Gefährdung der natürlichen Umwelt hat das Völkerrecht seit Beginn der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts zunehmend vertragliche Regelungen zum Schutz der Umwelt geschaffen. Wie kaum ein anderer Bereich des Völkerrechts ist das Umweltvölkerrecht vom Vertragsrecht gekennzeichnet, während das Gewohnheitsrecht in diesem Bereich vergleichsweise geringe Bedeutung hat, da viele auf internationalen Konferenzen (vor allem Stockholm 1972 und Rio 1992) angenommene Prinzipien (bisher noch) nur den Charakter von *soft law* besitzen (umstr.).

Ausgangspunkte des Umweltvölkerrechts sind zum einen das Nachbarrecht und zum anderen der Artenschutz. Das heute gewohnheitsrechtliche Prinzip des *ut alienum non laedere* (Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen) setzte sich seit der berühmten Entscheidung des amerikanisch-kanadischen Schiedsgerichts im *Trail-Smelter-Fall* (1938/1941, RIAA III 1905) gegen die früher geltende *Harmon-Doktrin* durch, nach der jeder Staat sein Staatsgebiet ohne Rücksicht auf eventuelle Auswirkungen auf benachbarte Staaten nutzen könne. Nunmehr sind nur noch unerhebliche Auswirkungen, nicht aber solche *of serious consequences* erlaubt.

Die drohende Ausrottung der Wale führte 1931 zur Schaffung der ersten Walfangkonvention. Seither sind sehr zahlreiche Artenschutzabkommen geschlossen worden; von besonderer Bedeutung ist die in Washington geschlossene *Convention on International Trade in Endangered Species* (CITES) von 1973. Während anfänglich (und heute noch vor allem bei Fischereischutzabkommen) der ökonomische Aspekt, d.h. das Ziel, wertvolle natürliche Ressourcen im Hinblick auf eine dauerhafte Nutzung für den Menschen zu sichern, deutlich im Vordergrund stand, dienen die neueren Verträge vor allem ökologischen Zielen, d.h. der Erhaltung bedrohter Arten. Einen Kompromiss sucht das *Übereinkommen über die biologische Vielfalt / Convention on Biological Diversity* (CBD) von 1992 herzustellen.

Das Umweltvölkerrecht kennt nach wie vor keine die Umwelt umfassend schützende Verträge, sondern ist immer noch objektorientiert (Wasser, Luft, Atmosphäre); hieran ändert auch das Konzept von den von der Internationalen Gemeinschaft zu schützenden und zu bewahrenden *global commons* (noch) nichts.

Am dichtesten ist das Regelwerk zum Schutz der Meeresumwelt. Umfassende Grundlagen bieten die Vorschriften des UN-Seerechtsübereinkommens, vor allem Art. 192 ff. SRÜ. Daneben gibt es eine Vielzahl multilateraler Abkommen auf globaler (insbesondere das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe -MARPOL- von 1973 und die Londoner Dumping-Konvention von 1972) und regionaler Ebene (z.B. Nord- und Ostsee).

Geringer ist die Regelungsdichte bezüglich Luft und Atmosphäre. Auf globaler Ebene am wichtigsten ist das *UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen* (UNFCCC) von 1992, das einige interessante neue Konzepte aufweist (u.a. *emission trading*), aber hinsichtlich der Einhaltung und Durchsetzung doch eher vage bleibt; großes Interesse gewann es durch die Weigerung der US-Regierung, das in seinem Rahmen 1997 in Kyoto ausgehandelte Protokoll (192 Ratifikationen, Stand: März 2012-[http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/status\\_of\\_ratification/items/2613.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php)) mit präzisen Vorgaben zur Reduktion des Ausstoßes klimaschädigender Gase zu ratifizieren. Das Kyoto Protokoll läuft im Jahre 2012 aus, das Vorhaben, in Kopenhagen im Dez. 2009 ein Nachfolgevertrag auszuhandeln, ist gescheitert. Hingegen verabschiedete die 17. UN-Klimakonferenz von Durban im Dez. 2011 ein Paket von Entscheidungen für die Zukunft der internationalen Klimapolitik. Über die endgültige Ausgestaltung eines Nachfolgeabkommen des Kyoto

Protokolls soll auf der 18. UN-Klimakonferenz voraussichtlich Ende 2012 in Katar verhandelt werden. Dem Schutz der Ozonschicht verpflichtet sich das Wiener Übereinkommen von 1985 mit prozeduralen Regeln und das dazugehörige Protokoll von Montreal (1987) mit – seither stetig verschärften – Regeln über die Minderung des Ausstoßes die Ozonschicht zerstörender Stoffe (z.B. FCKW). Regionale Bedeutung hat das Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung von 1979.

Neuere, über das letztlich im Nachbarrecht wurzelnde Verbot der erheblichen Schädigung der Umwelt und einer ggf. bestehenden Pflicht zur Leistung von Schadenersatz hinausgehende Konzepte des Umweltvölkerrechts, denen man teils schon gewohnheitsrechtliche Geltung zuspricht, sind z.B. die Pflichten zur Risikovorsorge gemäß Prinzip 15 der *Rio Declaration on Environment and Development* (Rio-Deklaration) (Problem der *ultra hazardous activities*: Verbot oder nur Risikovorsorge), zu Information und Zusammenarbeit (Prinzip 19 Rio-Deklaration) und zur schonenden Nutzung gemeinsamer Ressourcen (wichtig vor allem im Wasserrecht, vgl. das UN-Übereinkommen über die nicht der Schifffahrt dienende Nutzung internationaler Wasserläufe von 1997) sowie das Prinzip der nachhaltigen Nutzung (*sustainable development*) als Versuch des Ausgleichs zwischen den Zielen der Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen für künftige Generationen und der Hebung des (Lebens)Standards in den Entwicklungsländern.

Letztlich bleibt das aktuelle Umweltrecht von gegenläufigen Tendenzen gekennzeichnet: Auf der einen Seite der Ansatz zum Schutz der Umwelt als solcher, als *global common*, als Gegenstand völkerrechtlicher Kooperationspflichten, auf der anderen Seite aber der menschenrechtliche (anthropozentrische) Ansatz, ein individuelles Menschenrecht auf (gesunde) Umwelt zu schaffen. Diese Ansätze verbinden und die entsprechenden Ausgleichs zu schaffen, ist Aufgabe des aktuellen Umweltvölkerrechts.

## **Völkerrecht II**

Mo 14-16 h

Raum RuW 3.102

### **11. Teil: Das Seerecht**

Das Seerecht entwickelte sich zu Beginn der Neuzeit in der Auseinandersetzung um die Freiheit der Meere und beruhte traditionell auf den Grundsätzen der Freiheit von Fischerei und Schifffahrt auf hoher See und der Ausübung staatlicher Souveränität im jeweiligen Küstenmeer. Nach ersten Ansätzen zu weitreichender völkervertraglicher Regelung des Seerechts durch die Genfer Konventionen von 1958 (Küstenmeer, Hohe See, Fischerei und Festlandsockel) ist das heutige Seerecht bestimmt von der umfassenden Regelung im UN-Seerechtsübereinkommen von 1982 (SRÜ), das allerdings erst nach Überwindung des Widerstands wichtiger Industriestaaten wegen der Regelungen über den Tiefseebergbau durch das Durchführungsübereinkommen von 1994 in Kraft treten konnte. Mit Ausnahme dieser Regelungen dürfte es heute Völkergewohnheitsrecht darstellen.

#### **§ 29. Grundbegriffe des öffentlichen Seerechts**

Die Küstenstaaten üben nach wie vor territoriale Souveränität über ihre Eigengewässer (diesseits der Basislinie gelegene Wasserflächen einschließlich Buchten) und ihr Küstenmeer (gemäß Art. 3 SRÜ maximal 12 Seemeilen jenseits der Basislinie) aus. Sie wird beschränkt durch das für Handels- und Kriegsschiffe geltende Recht auf friedliche Durchfahrt (Art. 17 ff. SRÜ), das wiederum durch den Küstenstaat auf bestimmte Fahrwege beschränkt werden kann.

Für die in der Praxis sehr häufigen Streitigkeiten über die Abgrenzung benachbarter und gegenüberliegender Küstenmeere haben sich in der internationalen Rechtsprechung mehrere Kriterien entwickelt (Verlängerung der Landesgrenzen oder Äquidistanzprinzip, wonach die Grenzlinie in der Mitte zwischen beiden Küsten gezogen wird), die im Einzelfall aus Billigkeitsgründen modifiziert werden können. Die Anschlusszone, in der ein Küstenstaat bestimmte souveräne Rechte (Zoll, Einreisekontrolle) ausüben darf, kann sich bis maximal 24

Seemeilen jenseits der Basislinie, die nach Art. 5 SÜR durch die Niedrigwasserlinie gebildet wird, erstrecken.

Im Anschluss an das Küstenmeer finden sich weitere Gebiete, die zwar nicht der territorialen Souveränität der Küstenstaaten unterliegen, in denen diese aber besondere, andere Staaten ausschließende Nutzungsrechte haben: Fischerei- und ausschließliche Wirtschaftszonen (EEZ) sowie der Festlandsockel. Dabei ist das Konzept der Fischereizone (zulässig bis zu 200 Seemeilen jenseits der Basislinie) von dem der EEZ (gleichfalls 200 Seemeilen) verdrängt worden: Letzteres gibt dem Küstenstaat das exklusive Recht zur Nutzung aller lebenden und nicht lebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer sowie des Meeresbodens und des Meeresuntergrunds (Art. 56 SRÜ). Sie umfasst also grundsätzlich auch den Festlandsockel; da dessen seewärtige Grenze aber bis zu 350 Seemeilen jenseits der Basislinie liegen kann (Art. 76 SRÜ), kann er dem Küstenstaat über die EEZ hinausreichende exklusive Nutzungsrechte an den natürlichen Ressourcen (Öl und Gas!) verschaffen. Für die Abgrenzung dieser Zonen verschiedener Staaten ist nach Art. 74, 83 SRÜ eine billige Lösung zu suchen.

Im Anschluss hieran beginnt die Hohe See, die grundsätzlich offen steht (Art. 87 SRÜ). Zu den Freiheiten der Hohen See gehören u.a. die Schifffahrt, der Überflug, die Fischerei und die wissenschaftliche Forschung.

Ein besonderes Regime gilt für den Meeresboden (*area*). Während das traditionelle Seerecht für die Nutzung des Tiefseebodens dem Prioritätsprinzip folgte, qualifiziert das SRÜ dieses Gebiet als *common heritage of mankind* und unterwirft seine Nutzung einem internationalen Konzessionssystem: Lizenzen zur Nutzung werden von einer in Jamaika ansässigen Behörde (*authority*) (vgl. Art. 156 ff SÜR) vergeben; vorrangig soll sie aber durch ein mit der Behörde verbundenes Unternehmen (*enterprise*) (vgl. Art. 170 ff SÜR) erfolgen. Dieses Regime, vor allem der vorgesehene Technologietransfer zugunsten des Unternehmens bei Lizenzverträgen zwischen der Behörde und Staaten, schien vielen Industriestaaten nicht akzeptabel. Durch das Übereinkommen von 1994 wurde dieses Regime z.B. dadurch modifiziert, dass nun *joint ventures* zwischen *enterprise* und privaten Unternehmen möglich sind und der Technologietransfer nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten geschehen soll. Bislang hat der Tiefseebergbau noch keine praktische Bedeutung erlangt. Der Seegerichtshof in Hamburg ist eine der möglichen Instanzen zur obligatorischen Beilegung von seerechtlichen

Streitigkeiten. Seine bisherige Praxis bezog sich vor allem auf Fälle sofortiger Freilassung vom Küstenstaat festgehaltener Schiffe (*prompt release*); insofern besteht eine ausschließliche Zuständigkeit.

## **12. Teil: Das Luftrecht und das Recht der staatsfreien Räume (Weltraum, Antarktis)**

Anders als für die Hohe See hat sich für die Luftsäule über den Staaten nicht das Prinzip der Freiheit der Lüfte durchgesetzt. Vielmehr gehört der Luftraum bis zum staatsfreien Weltraum (Abgrenzung umstr., etwa bei 100 km) zum Territorium des jeweiligen Staates. Ein weiterer staatsfreier Raum (neben Hoher See und Weltraum) ist die Antarktis.

### **§ 30. Grundbegriffe des Luftrechts und des Rechts der staatsfreien Räume**

Wegen der Erstreckung der staatlichen Souveränität auf die Luft bedürfen fremde Flugzeuge zum Ein- und Überflug der Erlaubnis des jeweiligen Staates. Unerlaubtes Eindringen kann unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit mit Gewalt (Abschuss) unterbunden werden. Der Luftverkehr beruht letztlich auf zumeist bilateralen Verträgen sowie dem Chicagoer Abkommen von 1944; geregelt werden Überflug, Landung, internationaler Passagier- und Frachttransport, während das Recht der Kabotage häufig ausgeschlossen bleibt.

Rechtsgrundlage für Erforschung und Nutzung des Weltraums ist der Weltraumvertrag von 1967, der u.a. jede nationale Aneignung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper ausschließt. Diese dürfen nur zu friedlichen Zwecken genutzt werden. Verboten ist die Stationierung von Massenvernichtungswaffen, nicht jedoch der Einsatz von Satelliten zur militärischen Erdfernerkundung. Der Mondvertrag von 1979 (der auch für andere Himmelskörper gilt) legt für deren Nutzung das Konzept des *common heritage of mankind* fest. Besondere Bedeutung hat das Weltraumhaftungsübereinkommen von 1972, das für Staaten, die ein *space object* starten oder es von ihrem Territorium aus starten lassen bzw. die Genehmigung für Weltraumaktivitäten erteilen, eine verschuldensunabhängige Haftung begründet. Es gilt sowohl für militärische wie für kommerziell genutzte *space objects*.

Trotz der Gebietsansprüche einiger Staaten (Bisher beantragten gemäß Art. 76 Satz 8 SÜR Norwegen, Russland, Kanada und Dänemark eine Ausweitung ihres Gebietes auf das Nordpolarmeer) gilt die Antarktis nach überwiegender Ansicht als *terra nullius*; allerdings haben sich aufgrund russischer Expeditionen im Jahr 2007, die eine territoriale Verbindung bestätigten, entsprechende Gebietsansprüche seitens Russland verhärtet, was dazu führte, dass im August 2007 zwei russische U-Boote in eine Tiefe von 4.261 Metern unter dem Meeresspiegel tauchten und am geografischen Nordpol eine russische Flagge in den Erdboden setzten.

Der Antarktisvertrag von 1959 beschränkt die Nutzung der Antarktis auf friedliche Zwecke und friert den Streit um die Gebietsansprüche ein, während neue solche Ansprüche ausgeschlossen werden. Er wirkt als Statusvertrag auch gegenüber Drittstaaten. Das dazugehörige Madrider Protokoll von 1991 zum Schutz der Umwelt der Antarktis ist 1998 in Kraft getreten. In der Praxis besteht ein recht gut funktionierendes System gemeinsamer Verwaltung.